Feitelijke en ervaren bureaucratie

Nulmeting in het kader van de kortetermijnevaluatie passend onderwijs

ELS KUIPER

LISELOTTE DIKKERS

GUUSKE LEDOUX

EMINA VAN DEN BERG

WIM BOS

M.M.V. MARIEKE BUISMAN, YOLANDE EMMELOT, CHARLES FELIX (KOHNSTAMM INSTITUUT)

ARJAN WIDLAK (KAFKABRIGADE)

CIP-gegevens KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Kuiper, E.J., Dikkers, A.L.C., Ledoux.G. (Kohnstamm. Instituut).
Berg, E. van den, (SEO Economisch Onderzoek).
Bos, W. (Infinite Financieel B.V).
m.m.v. Marieke Buisman, Yolande Emmelot en Charles Felix. (Kohnstamm Instituut)
Arjan Widlak (Kafkabrigade).
Feitelijke en ervaren bureaucratie. Nulmeting in het kader van de kortetermijnevaluatie passend onderwijs.
Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
(Rapport 935, projectnummer 20670)

ISBN 978-90-6813-000-0

Uitgave en verspreiding:
Kohnstamm Instituut
Plantage Muidergracht 24, Postbus 94208, 1090 GE Amsterdam
Tel.: 020-525 1226
www.kohnstamminstituut.uva.nl
Dataverwerking: Elion.nl

Inhoudsopgave

Samenvatting

Op 1 augustus 2014 is de Wet passend onderwijs in werking getreden. Eén van de beleidsdoelstellingen van passend onderwijs is het verminderen van de hoeveelheid bureaucratie in relatie tot de zorg aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Met het oog op toekomstig onderzoek naar het al dan niet behalen van die doelstelling, is in het najaar van 2014 een nulmeting uitgevoerd die de feitelijke en ervaren bureaucratie in de situatie voorafgaand aan passend onderwijs in kaart brengt.

De nulmeting bestaat uit drie deelonderzoeken:

- een onderzoek naar de feitelijke bureaucratie bij samenwerkingsverbanden en regionale expertisecentra (A);
- een onderzoek naar de ervaren bureaucratie op scholen voor primair, voortgezet en speciaal onderwijs (B);
- een onderzoek naar de ervaren bureaucratie bij ouders van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften (C).

Feitelijke bureaucratie

Met de invoering van passend onderwijs kunnen onderlinge verschillen tussen samenwerkingsverbanden ontstaan wat betreft regels en procedures om leerlingenzorg te realiseren. Het doel van *deelonderzoek A naar feitelijke bureaucratie* was om bij een aantal samenwerkingsverbanden en regionale expertisecentra na te gaan hoe de verdeling van financiële middelen was over het primaire en secundaire proces, voorafgaand aan passend onderwijs. Onder feitelijke bureaucratie wordt in dit onderzoek overheadkosten verstaan. Overhead is aangemerkt als alle indirecte kosten die samenwerkingsverbanden en RECs maken ten behoeve van de leerlingondersteuning. Dit betreft onder

meer de kosten die samenhangen met de organisatie van de indicatie en toeleiding van leerlingen naar ondersteuningstrajecten en de organisatie van leerlingondersteuning.

In dit deelonderzoek zijn 35 oude samenwerkingsverbanden en drie regionale expertisecentra betrokken. Uitgangspunt bij de samenwerkingsverbanden was om aan de hand van de jaarverslagen van 2013 vast te stellen welke kosten onder overhead vielen. Dat bleek niet in alle gevallen mogelijk. Voor 17 samenwerkingsverbanden is het daadwerkelijk gelukt om het percentage overhead te achterhalen, aan de hand van jaarverslagen, begrotingen, zorgplannen en mondelinge informatie. Op basis daarvan kon met enige zekerheid worden vastgesteld dat deze 17 samenwerkingsverbanden 10 tot 25 procent van hun uitgaven in 2013 hebben besteed aan overhead.

Voor 18 oude samenwerkingsverbanden was het niet mogelijk om een uitspraak te doen over de overhead, als gevolg van onvoldoende informatie in de jaarverslagen en andere bronnen. In het voortgezet onderwijs had dit vooral te maken met het feit dat de formele verantwoording van het samenwerkingsverband liep via de jaarrekening van de kassiersschool. De kosten van het samenwerkingsverband zijn vaak opgenomen in de totale kosten van het schoolbestuur waaronder de kassiersschool valt. In het primair onderwijs was het detailniveau waarop kostenposten zijn benoemd vaak onvoldoende om de overhead eruit op te maken.

Voor een drietal RECs is vastgesteld dat de taken die zij in 2013 uitvoerden, allemaal indirect gerelateerd waren aan de leerlingondersteuning. Het ging onder andere om de taak de Commissie van Indicatiestelling (CvI) in stand te houden en ouders te ondersteunen en begeleiden. De kosten die RECs hebben gemaakt in het kader van deze taken, worden volledig tot de categorie overhead gerekend. Hoeveel geld er is besteed per taak is echter niet op te maken uit de financiële jaarverslagen van de drie RECs. De jaarrekeningen gaven daar geen inzicht in.

Ervaren bureaucratie op scholen

Deelonderzoek B, de *nulmeting ervaren bureaucratie scholen* had als doel om de ervaren bureaucratie in relatie tot leerlingenzorg te meten bij intern begeleiders/leerkrachten in het basis- en speciaal (basis)onderwijs en

zorgcoördinatoren/mentoren in het voortgezet onderwijs, in het schooljaar 2013-2014. Daartoe is een online vragenlijst ontwikkeld, met vragen over zowel de mate van ervaren bureaucratie als factoren die daarop mogelijk van invloed zijn.
Aan ervaren bureaucratie zijn drie aspecten onderscheiden: gevraagd is hoe tijdrovend, nuttig en complex men taken in de leerlingenzorg vond. Er konden twee overkoepelende variabelen worden gemaakt: taakbelasting (de tijd die taken en procedures rond de leerlingenzorg kosten, en de complexiteit van die taken en procedures) en doelmatigheid (het ervaren nut en de helderheid van taken en procedures).
Voor de beïnvloedende factoren zijn drie overkoepelende variabelen geconstrueerd: externe druk (de mate waarin men druk van buiten ervaart bij het uitvoeren van administratieve taken rond leerlingenzorg), eigenaarschap (de mate waarin men het gevoel heeft zelf invloed te hebben op taken en procedures) en professionaliteit (eigen kennis en vaardigheden).

Voor het onderzoek zijn van 931 po-, vo- en so-scholen in tien samenwerkingsverbanden alle intern begeleiders en zorgcoördinatoren benaderd, en via hen een deel van de leerkrachten (po/so) en mentoren (vo). De uiteindelijke respons was met 6.9% heel laag te noemen. Behalve via de steekproef is ook een anonieme versie van de vragenlijst verspreid. In totaal hebben 337 mensen aan het onderzoek deelgenomen.
Uit de resultaten blijkt dat concrete taken rond de leerlingenzorg als redelijk tot erg tijdrovend ervaren worden. De administratieve taken vindt men meer tijdrovend dan de overlegtaken. Alle taken vindt men echter nuttig, ook de meest tijdrovende taken. Contacten met ouders springen er op dit punt positief uit, als heel nuttig. Ingewikkeld om uit te voeren vindt men de meeste taken niet. Intern begeleiders/zorgcoördinatoren scoren bij de concrete taken wat hoger op nut en wat lager op ‘kost veel tijd’ dan leerkrachten/mentoren.
Met betrekking tot de factoren taakbelasting en doelmatigheid is een vergelijkbare lijn te zien: de taken rond leerlingenzorg vindt men vrij belastend, maar ook nuttig. Wel zijn er duidelijke verschillen tussen de respondenten die samenhangen met hun functie: leerkrachten en mentoren rapporteren meer taakbelasting dan intern begeleiders en zorgcoördinatoren.

Er wordt gemiddeld vrij weinig externe druk ervaren en de mate van eigenaarschap en professionaliteit is vrij hoog. De onderlinge verschillen zijn

echter redelijk groot. Alleen wat betreft professionaliteit hangen die verschillen samen met de functie; intern begeleiders en zorgcoördinatoren schatten hun eigen kennis en vaardigheden hoger in dan leerkrachten en mentoren.
Zoals verwacht werd, hangt de mate van ervaren bureaucratie hangt met de ervaren externe druk, het eigenaarschap en de professionaliteit. Er wordt minder bureaucratie ervaren als men minder externe druk ervaart, zich sterker eigenaar voelt bij de uitvoering van de taken en de eigen professionaliteit hoger inschat. Er is ook een verband tussen de mate van ervaren bureaucratie en werkdruk: een hoge ervaren algemene werkdruk en werkdruk rond leerlingenzorg gaat samen met meer ervaren bureaucratie.

Ervaren bureaucratie bij ouders
De *nulmeting ervaren bureaucratie bij ouders* (deelonderzoek C) was gericht op het vaststellen in welke mate en op welke aspecten ouders bureaucratie hebben ervaren rondom onderwijs aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften, in de periode voorafgaand aan passend onderwijs. Het onderzoek richtte zich zowel op ouders van een kind waarvoor een indicatieaanvraag is gedaan (indicatie-ouders), als op ouders van een kind dat extra ondersteuning heeft gehad zonder indicatie (ondersteuning-ouders). Het ging om ouders in verschillende schooltypen (po, vo en so).
Voor het onderzoek is een online vragenlijst ontwikkeld. Voor de indicatie-ouders zijn daar twee schalen onderscheiden met betrekking tot ervaren bureaucratie: ‘tijd en gemak’ (de tijd en gemak van de indicatieprocedure) en ‘nut’ (het nut van de indicatieprocedure en het diagnostisch onderzoek).
Om factoren die de ervaren bureaucratie mogelijk beïnvloeden in kaart te brengen, zijn vragen gesteld over de steun die ouders ervaren hebben van anderen, de informatie die zij kregen, de invloed die ze zelf konden uitoefenen, hun vertrouwen in de deskundigheid van de professionals, en hun eigen kennis over voorzieningen en regels. Om die vragen te concretiseren zijn ze toegespitst op twee centrale onderwerpen: de indicatieprocedure (inclusief diagnostisch onderzoek) en (het verkrijgen van) de extra ondersteuning.

De werving en dataverzameling voor dit deelonderzoek is samengevoegd met een andere nulmeting, de nulmeting oudertevredenheid. In totaal hebben 628 indicatie-ouders en 131 ondersteuning-ouders uit de steekproef gereageerd op de vragenlijst, een respons van iets meer dan 9%.

Uit de resultaten blijkt dat ouders in het algemeen niet zoveel bureaucratie ervaren. Ouders blijken diagnostisch onderzoek over het algemeen zeer nuttig te vinden, maar wel redelijk tijdrovend en langdurig. Het maken van een handelingsplan/ontwikkelingsperspectief vinden zij eveneens nuttig, en minder tijdrovend. Het kiezen en vinden van een school vinden ouders niet ingewikkeld of tijdrovend. De indicatieprocedure (het invullen van de formulieren en de het doorlopen van de procedure) vinden ouders ook redelijk nuttig en niet ingewikkeld, maar wel tijdrovend.
Hoewel gemiddeld gesproken dus sprake is van een vrij lage ervaren bureaucratie, zijn er wel grote verschillen tussen ouders. Dat blijkt ook uit de antwoorden op open vragen, waarbij sommige ouders het bureaucratische gedoe bij het maken van een handelingsplan benadrukken (vakjes invullen, duurt lang, papieren tijger), terwijl anderen juist de waarde ervan benadrukken (geeft structuur, nuttig om de ontwikkeling te volgen).

Behalve naar de mate van ervaren bureaucratie is ook gekeken naar factoren die dat mogelijk beïnvloeden. Ten aanzien van de indicatieprocedure en het diagnostisch onderzoek oordelen ouders over het algemeen positief over die factoren: ze vinden dat rekening is gehouden met hun wensen, dat ze voldoende ondersteund zijn, en dat ze voldoende informatie hebben gekregen. Ook hadden ze vertrouwen in de procedure en in degenen die onderzoek en/of de indicatie-aanvraag hebben voorbereid en behandeld. Ook hier zijn wel enige verschillen tussen groepen ouders. Zo hadden ouders met een laag opleidingsniveau meer vertrouwen in de deskundigheid van degenen die het diagnostisch onderzoek hebben uitgevoerd of de indicatieaanvraag hadden beoordeeld, dan ouders met een hoog opleidingsniveau. Laagopgeleide ouders vonden ook in sterkere mate dat zij voldoende informatie hadden gekregen over de uitslagen van het diagnostisch onderzoek of de reden van afkeuring/goedkeuring van de indicatieaanvraag.

Weinig ouders hebben de vragen over de schoolkeuze beantwoord. Deze ouders zijn tevreden over de informatie die zij kregen over wat de school hun kind kon bieden, en (zij het wat minder) eveneens positief over de hulp die ze kregen bij het vinden van een geschikte school.

De samenwerking met anderen is over het algemeen goed beoordeeld door de ouders. Zij wisten meestal bij wie zij terecht konden, vonden de samenwerking

prettig, en hadden niet met teveel mensen te maken. Ouders met een kind in het regulier onderwijs bleken beter te weten bij wie zij terecht konden dan ouders met een kind in het speciaal onderwijs; ouders met een kind in het speciaal onderwijs vonden in sterkere mate dat zij met teveel mensen te maken hadden gehad. Bovendien vonden laag opgeleide ouders de samenwerking met anderen over het algemeen prettiger dan hoog opgeleide ouders.

Voorwoord

In het voorjaar van 2014 heeft het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) opdracht gegeven om een vijftal nulmetingen passend onderwijs uit te voeren. Aanleiding daarvoor was de aanstaande invoering van de Wet Passend onderwijs op 1 september 2014 en de wens van het Ministerie van OCW en de Tweede Kamer om de uitvoering van de wet goed te volgen in een reeks van monitoronderzoeken. Dat maakte het noodzakelijk om op de verschillende onderdelen een nulmeting uit te voeren over de situatie voorafgaand aan passend onderwijs, om vergelijking met de situatie na invoering van passend onderwijs mogelijk te maken.

Een van die metingen betreft een nulmeting bureaucratie, gericht op zowel de ervaringen van scholen en ouders met bureaucratie in relatie tot leerlingenzorg als bureaucratie in termen van overheadkosten. Het terugdringen van bureaucratie is één van de doelstellingen van passend onderwijs en komt voort uit kritiek op (te) lange en complexe indicatieprocedures in het voormalige lgf-beleid[1] bij het aanvragen van 'rugzakjes' en toelating van leerlingen tot speciaal onderwijs. Een beleidsverwachting van de invoering van passend onderwijs is dat de samenwerkingsverbanden lichtere en meer praktijkvriendelijke procedures gaan ontwerpen voor de toewijzing van deze 'zware zorg'. Daarnaast hebben met name docenten (en ouders) ook te maken met leerlingen die 'lichte zorg' krijgen en daarmee met handelingen die als bureaucratie

---

1 Leerlinggebonden financiering: het bekostigingssysteem voor zogenoemde 'zware zorg', i.e. voor leerlingen die toelaatbaar zijn tot speciaal onderwijs respectievelijk recht hebben op een leerlinggebonden budget ('rugzakje') in het regulier onderwijs.

beleefd kunnen worden, zoals het opstellen en evalueren van handelingsplannen, dossiervorming en overleg.
Het doel van deze nulmeting is om in kaart te brengen in welke mate de tot nu toe gangbare werkwijzen rond leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften bureaucratie met zich mee brengen. De nulmeting bestaat uit drie deelonderzoeken: a) een nulmeting feitelijke bureaucratie op het niveau van een aantal samenwerkingsverbanden en regionale expertise centra, in termen van overheadkosten; b) een nulmeting ervaren bureaucratie bij intern begeleiders en leerkrachten in het basisonderwijs en speciaal onderwijs en zorgcoördinatoren en mentoren in het voortgezet onderwijs; c) een nulmeting ervaren bureaucratie bij ouders van kinderen met extra ondersteuningsbehoeften.

In dit onderzoeksrapport doen we verslag van deze nulmetingen. Na een algemene inleiding met een uitwerking van het begrip bureaucratie, geven we in drie afzonderlijke delen de opzet en resultaten van de drie deelonderzoeken weer. We sluiten af met algemene conclusies.

Op deze plaats willen we graag iedereen bedanken die aan de onderzoeken heeft bijgedragen, in de eerste plaats alle deelnemers die de moeite hebben genomen met ons in gesprek te gaan dan wel de vragenlijsten in te vullen. Daarnaast gaat onze dank uit naar de Algemene Onderwijsbond, de Landelijke Ouderraad en oudervereniging Balans. Zij hebben de gelegenheid gegeven om het onderzoek onder de aandacht te brengen onder leraren en ouders en hebben kritisch gekeken naar de ontwikkelde vragenlijsten.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond van het onderzoek: bureaucratie in relatie tot onderwijs aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften

Passend onderwijs is een herziening van het stelsel van onderwijs(voorzieningen) voor leerlingen die extra ondersteuning behoeven, bijvoorbeeld vanwege leerproblemen, gedragsproblemen, specifieke beperkingen of andere voor het onderwijs relevante belemmeringen of omstandigheden. Die herziening komt voort uit de constatering van opeenvolgende bewindslieden op het Ministerie van OCW dat het tot dan toe geldende systeem voor deze leerlingen een groot aantal knelpunten kent. Eén daarvan is de grote complexiteit van dit systeem. Dat wordt niet alleen veroorzaakt door verkokering en systeemscheiding tussen verschillende onderwijssectoren, maar ook door het feit dat er in de loop van de tijd verschillende beleidsprogramma's zijn ontworpen voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften die elk een eigen doelgroep, organisatie en dynamiek kennen. Het gaat om WSNS, LGF en OAB[2], maar ook om de leerlingenzorg in het voortgezet onderwijs met haar speciale indicatietrajecten voor het leerwegondersteunend onderwijs en het praktijkonderwijs. De verschillende organisatiemodellen die gekozen zijn voor deze beleidsprogramma's leiden elk tot eigen vormen van overleg, regels, procedures en verantwoording en vormen daarmee een belasting voor het onderwijsveld. Behalve complex, wordt het

---

2 WSNS: Weer Samen Naar School, organisatie van 'lichte' leerlingenzorg in het basisonderwijs en speciaal basisonderwijs. LGF: leerlinggebonden financiering voor de 'zware' leerlingenzorg in po, vo, (v)so en mbo, zie vorige noot. OAB: onderwijsachterstandenbeleid, gericht op leerlingen van laag opgeleide ouders.

systeem ook bureaucratisch gevonden. Er zijn erg veel regels, regels zijn ingewikkeld en het gebrek aan afstemming maakt dat procedures voor plaatsing van leerlingen in de juiste onderwijsvoorziening soms erg traag verlopen. Ouders kunnen in dit 'woud van regels' maar met moeite hun weg vinden, zo is naar voren gebracht, en ook voor de scholen is het een grote opgave om de juiste route te vinden en ouders adequaat te adviseren en ondersteunen. Vooral het verschijnsel dat ouders en leerlingen soms meermalen een traject van onderzoek en indicatie moeten doorlopen voordat de juiste plek in het stelsel gevonden is, wordt onwenselijk genoemd (Ledoux et al, 2007; Ledoux, 2013; Onderwijsraad, 2011).
Eén van de doelstellingen van de invoering van het nieuwe stelsel, passend onderwijs, is om de hoeveelheid bureaucratie te verminderen. Door landelijke (indicatie)regels af te schaffen en het beleid om extra steun te organiseren en toe te wijzen te decentraliseren naar het niveau van samenwerkingsverbanden passend onderwijs komt er ruimte om bestaande bureaucratie op te ruimen. Of dat inderdaad gebeurt, moet uiteraard nog blijken. In het kader van de landelijke evaluatie passend onderwijs zal dit worden gevolgd. De nulmeting waarvan we in dit rapport verslag doen, vormt daarvoor het ijkpunt.

1.2 Literatuurstudie: verkenning van het begrip bureaucratie

De term bureaucratie kan op verschillende manieren worden opgevat. In de bestuurskundige literatuur wordt bureaucratie doorgaans gezien als een bestuursinstrument, gekenmerkt door specifieke rationele organisatie-principes, met als doel om efficiënt standaardproducten en –diensten te leveren. Voorbeelden van die principes zijn standaardisatie, formalisatie en hiërarchie. Die interpretatie van het bureaucratiebegrip als neutraal bestuursinstrument miskent volgens Peters (2003) het feit dat bepaalde waarden ten grondslag liggen aan die organisatieprincipes, bijvoorbeeld voorspelbaarheid, transparantie, integriteit en rechtsgelijkheid. Organisaties die een bureaucratische organisatiestructuur nastreven, beogen doorgaans de waarden die met die structuur gerealiseerd kunnen worden (Widlak, 2014).

Bij een negatieve benadering van bureaucratie gaat het veelal niet om de organisatieprincipes, maar om het feit dat die achterliggende waarden niet worden bereikt. Of in de woorden van De Jong (2011): "Het beeld dat mensen hebben van bureaucratie, is vaak gekleurd door ervaringen waarbij de regels en

principes meer rigide werden toegepast dan de onderliggende waarden”. Meer in het algemeen kan gesteld worden dat een bureaucratie *disfunctioneel* is als ze niet de waarden realiseert waartoe ze is opgericht (De Jong, 2012).
Een tweede negatief perspectief op bureaucratie is te omschrijven als *onnodige* bureaucratie, en wordt gekenmerkt door inefficiënte administratieve lasten: gegevens die moeten worden aangeleverd door de burger of professional om een dienst te verkrijgen of aan een verplichting te voldoen. Vaak is die administratieve last in meer of mindere mate overbodig (Douglas & Keur, 2010). Onnodige bureaucratie is daarmee te definiëren als informatieverplichtingen die zowel inhoudelijk als praktisch niet nodig zijn voor het bereiken van het beoogde doel (namelijk het leveren van een dienst of het opleggen van een verplichting) (Widlak, 2014).
Beide negatieve benaderingen zijn terug te zien in de alledaagse connotatie van bureaucratie, waarin het gaat om ongewenste en/of onnodige uitwassen ervan. Bureaucratie staat voor velen inmiddels voor een overmaat aan onnodige en hinderlijke regels, onduidelijke communicatie, ondoorzichtigheid, gebrek aan zeggenschap en het gevoel er als persoon niet toe te doen (De Jong, Zuurmond, Van den Steenhoven & Van der Meulen, 2008).

Voor een goede uitvoering van passend onderwijs is een zekere mate van bureaucratie noodzakelijk: transparante procedures en een duidelijke taakverdeling tussen betrokkenen zijn een voorwaarde voor een goede organisatie van de ondersteuning aan leerlingen en daarmee voor goede leerlingenzorg (Kafkabrigade/Kennisland, 2014). De bovengenoemde waarden spelen daarbij een belangrijke rol, alleen al omdat het doel (goede zorg voor leerlingen) een waardengeladen doel is. Een dergelijke functionele bureaucratie brengt vanzelfsprekend ook kosten met zich mee.
De organisatie van de zorgstructuur rond passend onderwijs is echter kwetsbaar voor het ontstaan van zowel disfunctionele als onnodige bureaucratie. De complexiteit van die zorgstructuur kan immers makkelijk leiden tot miscommunicatie, overbodige regelgeving, inefficiënte administratie en hoge overheadkosten. Groepen actoren (docenten, intern begeleiders, ouders, etc) ervaren de organisatieprincipes, zoals de procedures en onderlinge taakverdeling en afstemming, dan niet langer als iets dat noodzakelijk is om het uiteindelijke doel (goede zorg voor leerlingen) te bereiken.

Ten behoeve van het onderzoek naar disfunctionele en onnodige bureaucratie in relatie tot passend onderwijs maken we onderscheid tussen *feitelijke* en *ervaren* bureaucratie.

Feitelijke bureaucratie
Onderzoek naar feitelijke bureaucratie richt zich meestal op administratieve lasten en bestede tijd in samenhang met informatieverplichtingen (bv. Ecorys, 2011; Klaster, 2012). Men spreekt dan vaak van overheadkosten, waarbij het in relatie tot het onderwijsveld gaat om de kosten en tijd die niet ten goede komen aan het primaire proces.
Wat betreft bureaucratie in termen van overheadkosten is (in Nederland) onder meer onderzoek gedaan in het hoger onderwijs door Bouwens en Oudemans (2007). Zij definiëren bureaucratie als “middelen besteed om het hoofdproces mogelijk te maken” (p.27) en berekenen de mate van bureaucratie als het verschil tussen de totale hoeveelheid geld die een onderwijsinstelling beschikbaar heeft en het geld besteed aan onderwijsuren (direct contact tussen docent en leerlingen). In een pilotonderzoek bleek 20% van de middelen van de betreffende hbo-instelling direct aan onderwijs te worden besteed en 80% aan overhead, ofwel alles om het primaire onderwijsproces in gang te houden.

Met betrekking tot het basisonderwijs hebben Blank, van Hulst en Koot (2007) onderzoek gedaan naar bureaucratie in termen van overhead, ofwel alle niet direct aan het primaire proces verbonden middelen. Door na te gaan hoe de samenhang tussen overhead en onderwijsproductie kan worden vastgesteld, is geprobeerd het mogelijk te maken om zowel een teveel als een tekort als overhead op te sporen. Uit de resultaten blijkt onder meer dat verschillen in overhead samenhangen met de omvang en de samenstelling van de leerlingen-populatie van de scholen.
Feitelijke bureaucratie kan dus bepaald worden in termen van geld, maar ook in termen van tijd die aan verschillende taken wordt besteed. In relatie tot het onderwijs gaat het dan (bij leraren) bijvoorbeeld om de hoeveelheid tijd die wordt besteed aan het lesgeven zelf en de directe voorbereiding daarvan, en aan administratie, communicatie, vergaderen etc. Tijdsbestedingsonderzoek is in het Nederlandse onderwijs onder meer gedaan door van Bergen, van der Meer en van Otterloo (2008). Daaruit blijkt dat leraren in het voortgezet onderwijs gemiddeld 58% van hun werktijd besteden aan lesgeven en lesgebonden taken en 42% aan niet-lesgebonden taken.

Toegespitst op passend onderwijs kan feitelijke bureaucratie ten eerste gezien worden als de overheadkosten (binnen samenwerkingsverbanden, besturen en scholen), ofwel alle kosten die niet direct gerelateerd zijn aan het verlenen van zorg en ondersteuning aan leerlingen. Een tweede invalshoek is de feitelijke tijd die besteed wordt aan administratie, registratie en overleg in relatie tot de leerlingenzorg. Deze tweede invalshoek kon echter niet gehanteerd worden binnen deze nulmeting, aangezien de timing zodanig was (namelijk ná de start van passend onderwijs) dat leraren en andere betrokken alleen in retrospectief bevraagd konden worden. Tijdregistratie was dus geen optie.

Van belang voor deze nulmeting is dat bij feitelijke bureaucratie niet eenvoudig een onderscheid te maken is tussen noodzakelijke/functionele en onnodige/disfunctionele bureaucratie. Waar de grens ligt met betrekking tot wat 'aanvaardbaar' is in termen van de verdeling van financiële kosten is een maatschappelijke en politieke vraag.
Wel is zinvol om de ontwikkeling van die kosten over de tijd te bezien en de situatie voorafgaand aan passend onderwijs te vergelijken met de situatie in de periode van de invoering. Een van de beleidsdoelstellingen van passend onderwijs is immers dat de bureaucratie afneemt. In het eerste deel van deze nulmeting staat dan ook de feitelijke bureaucratie in termen van overheadkosten centraal. Daarbij richten we ons op het niveau van de *samenwerkingsverbanden*. Dat betekent niet dat alleen op dat niveau sprake is van eventuele onnodige of disfunctionele bureaucratie; er kan immers ook binnen schoolbesturen en scholen sprake zijn van bureaucratisch georganiseerde processen waar kosten mee gemoeid zijn. Het onderzoeken daarvan viel echter, om redenen van tijd, complexiteit en budget, buiten de mogelijkheden van dit onderzoek.

Ervaren bureaucratie
Bureaucratie kan behalve objectief (feitelijk) ook subjectief benaderd worden, in termen van hoe betrokkenen de mate van bureaucratie ervaren in relatie tot hun werkzaamheden en instanties waar men mee te maken heeft. Die ervaring is niet direct af te leiden uit de feitelijke bureaucratie, bijvoorbeeld de tijd die men daadwerkelijk besteedt aan bureaucratische handelingen. Verschillende factoren gezamenlijk bepalen uiteindelijk in hoeverre iemand bureaucratie ervaart.

Dat maakt die mate van ervaren bureaucratie én de factoren die daaraan bijdragen beleidsmatig relevant, want tot op zekere hoogte te beïnvloeden. In relatie tot passend onderwijs is daarbij een belangrijk aandachtspunt dat bureaucratie zich kan voordoen in verschillende schakels van de 'zorg-keten' en dat verschillende groepen actoren alleen met onderdelen van die keten te maken hebben. Dat betekent dat die groepen actoren ieder een eigen perspectief hebben op nut en noodzaak van regels en procedures, afhankelijk van hun positie en belang.

Beleefde of ervaren bureaucratie wordt ook wel aangeduid met regeldruk. Regeldruk heeft eveneens een objectieve en een subjectieve component. Het onderzoek naar de objectieve kant, de hoeveelheid regels, en de relatie daarvan met effectiviteit en efficiëntie, staat nog in de kinderschoenen. Meer of minder regels is niet altijd beter, maar onderzoek suggereert wel een optimum (Katz-Navon, Naveh & Stern, 2005). Een vermindering van de regels hoeft niet altijd te leiden tot minder regeldruk. Wel lijken hoge administratieve lasten de naleving van regels negatief te beïnvloeden (Pronk, 2004).
Ook naar de subjectieve kant van regeldruk is nog niet zoveel onderzoek gedaan. Wel is duidelijk dat subjectieve regeldruk een belangrijke indicatie kan zijn van onnodige en disfunctionele bureaucratie. Zo blijkt uit gegevens van de Kafkabrigade dat een hoge beleefde regeldruk bij de waterschappen gepaard kan gaan met een lage feitelijke administratieve last, en dat dat komt doordat het nut van die last onduidelijk is (Widlak, 2015). Dat wijst op het belang van het perspectief van de burger of professional voor het vaststellen van problemen in relatie tot bureaucratie. Door de verdeling van verantwoordelijkheden over verschillende diensten of organisaties, kan het zicht verdwijnen op het geheel van lasten én op eventuele tegenstrijdigheden die pas naar voren komen bij de uitvoering van taken. Daarnaast speelt de subjectieve beleving van burgers en professionals een rol bij de effectiviteit van regelgeving (Marseille & Van der Velden, 2014). Regels die als weinig nuttig of erg belastend worden ervaren, worden daardoor soms ook minder goed nageleefd of uitgevoerd.

Ervaren of beleefde bureaucratie in het onderwijs is in de Nederlandse context op verschillende manieren onderzocht, onder verschillende noemers (regeldruk, irritante regels, etc). Daaruit komen verschillende factoren die van invloed zijn op de mate van ervaren bureaucratie.

In het eerder genoemde tijdbestedingsonderzoek (Van Bergen et al. 2008) is leraren in het voortgezet onderwijs gevraagd naar hun visie op het nut van administratieve taken die ze moeten uitvoeren, in relatie tot de tijd die ze aan die taken kwijt zijn. Leraren blijken dan weliswaar veel tijd te besteden aan administratie in relatie tot hun lesgevende taken, maar ze ervaren die taken wel als zinvol. Taken opgelegd door de schoolorganisatie of de overheid werden maar door weinig leraren zinvol gevonden. Beheers- en administratieve taken werden door bijna 60 procent van de leraren als belastend ervaren, en maar een klein deel daarvan haalde uit die taken voldoening. Met name de leraren die meer last hadden van werkdruk en taakbelasting waren negatiever over de mate van ervaren bureaucratie in hun werk.
In 2008 is door ITS (Kuijk e.a.) onderzoek gedaan naar de beleving van de regeldruk in het onderwijs bij leraren. Daarbij zijn ook de regels en procedures rond de leerlingenzorg betrokken. Van de voorgelegde regels had in het primair onderwijs de doorverwijzingsprocedure naar het speciaal onderwijs een hoge irritatiescore, en in het speciaal onderwijs de regelgeving rond de indicatiestelling. Leraren gaven bovendien aan regels en procedures in algemene zin te ervaren als twijfel aan hun vakbekwaamheid en wantrouwen over de inspanningen die ze doen.
Ecorys heeft in 2011 een vervolgonderzoek gedaan naar onder meer gepercipieerde regeldruk in het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs. In relatie tot leerlingenzorg was een belangrijke bron van irritatie in het basisonderwijs de regelgeving en procedures rond doorverwijzing naar het speciaal (basis)onderwijs, zoals het moeten invullen van formulieren.
Klaster (2012) onderscheidt aan de hand van een literatuurstudie en veldonderzoek een aantal factoren die van invloed zijn op de mate van ervaren bureaucratie die leraren ervaren. Daarbij wordt beleefde bureaucratie opgevat als bestaande uit twee componenten: (handelingen rond) registratie en administratie en de ervaren ‘bemoeienis’ van overheid en schoolmanagement. Vijf factoren komen bij beide componenten terug: gemak, tijd, relevantie, professionaliteit en ‘onderbuikgevoel’ (gevoel van vertrouwen/wantrouwen). Gemak, tijd en relevantie verwijzen direct naar ervaren bureaucratie: als registratie- en administratietaken eenvoudig, niet tijdrovend en nuttig worden gevonden, worden ze als minder bureaucratisch ervaren. Professionaliteit en vertrouwen verwijzen naar kenmerken van degene die die taken verricht: als die de bewuste taken ziet als onderdeel van de eigen professionele taak en over

de benodigde kennis ervoor beschikt, en vertrouwen heeft in degene die de taken heeft opgelegd, worden ze eveneens als minder bureaucratisch ervaren. Daarnaast is met betrekking tot de ervaren 'bemoeienis' van belang op welke manier de communicatie over regelgeving plaatsvindt: zijn nut, noodzaak en consequenties duidelijk, is er aandacht voor kwaliteit en inhoud? Uit het veldonderzoek van Klaster (2012) komt daarnaast een aantal factoren naar voren met betrekking tot de professionaliteit van leraren die weliswaar los staan van de taken en handelingen zelf, maar het gevoel over die taken wel mee beïnvloeden. Het gaat dan bijvoorbeeld om werktevredenheid, motivatie, algemene werkdruk, deskundigheid en taakopvatting. Ook de mate waarin men het gevoel heeft zelf invloed te kunnen uitoefenen op (de uitvoering van) regels en procedures is van belang.
De vele factoren die direct of indirect (en vaak in samenhang) van invloed zijn op de mate van ervaren bureaucratie, maken het vaststellen en 'ontrafelen' ervan tot een complex geheel.

Met betrekking tot de bureaucratie die ouders ervaren in relatie tot het aanvragen en krijgen van extra ondersteuning van hun kind is vrijwel geen onderzoeksliteratuur beschikbaar. Bureaucratie voor ouders is vooral een belangrijk aandachtspunt in beleidsteksten, zoals vermeld in 1.1. Er is een bescheiden hoeveelheid onderzoek naar hoe ouders leerlingenzorg ervaren in het onderwijs, maar hierin gaat het niet expliciet over bureaucratie-ervaringen. Wel komt hierin naar voren dat het voor ouders erg belangrijk is dat ze goed geïnformeerd worden en dat hun inbreng serieus wordt genomen (Vergeer, Felix & Veen, 2007; Peetsma & Blok, 2007, Sardes, 2013). Alleen in Ledoux, Vergeer & Voncken (2013) komt het onderwerp bureaucratie aan de orde, in het kader van indicaties voor leerwegondersteuning en praktijkonderwijs. Dat leverde voorbeelden op over herhaald moeten verstrekken van gegevens en over 'bergen papier' die nodig waren om de indicatie-aanvraag te doen. Maar niet alle ouders hadden die ervaring, en het aantal ouders in dit onderzoek was erg klein.
Met betrekking tot ervaren bureaucratie bij ouders is in beginsel sprake van deels dezelfde thema's als bij scholen: bijvoorbeeld de tijd die procedures kosten , de complexiteit ervan, de ervaren relevantie, gevoel van vertrouwen/wantrouwen, communicatie en het kennisniveau van ouders.

1.3 Doelstelling van de drie deelonderzoeken

De drie afzonderlijke nulmetingen (feitelijke bureaucratie bij samenwerkingsverbanden en regionale expertisecentra en ervaren bureaucratie bij scholen en ouders) zijn parallel uitgevoerd in de periode oktober 2014 – januari 2015.

De *nulmeting feitelijke bureaucratie* is gericht op de samenwerkingsverbanden en de regionale expertisecentra. Met de invoering van passend onderwijs kunnen onderlinge verschillen tussen samenwerkingsverbanden ontstaan wat betreft regels en procedures om leerlingenzorg te realiseren, en daarmee in de verdeling van middelen over het primaire en secundaire proces. Dat maakt het zinvol om na te gaan hoe de kostenverdeling was in de situatie voorafgaand aan passend onderwijs. Doel van dit deelonderzoek was dan ook een operationalisering te verkrijgen van feitelijke bureaucratie in termen van overheadkosten die breed hanteerbaar is en geschikt voor herhaalde meting, alsmede een vaststelling van overheadkosten van een representatief aantal samenwerkingsverbanden en regionale expertisecentra in de periode vóór de invoering van passend onderwijs. De opzet en resultaten van dit deelonderzoek worden beschreven in deel I van deze rapportage.

De *nulmeting ervaren bureaucratie bij scholen* heeft een tweeledig doel. Ten eerste de ontwikkeling van een vragenlijst om ervaren bureaucratie in relatie tot leerlingenzorg te meten bij intern begeleiders/leerkrachten in het basis- en speciaal (basis)onderwijs en zorgcoördinatoren/mentoren in het voortgezet onderwijs. Het instrument moest bruikbaar zijn voor deze nulmeting (dus gericht zijn op de periode voorafgaand aan passend onderwijs) én zonder al te grote aanpassingen tevens voor herhaalde meting tijdens de uitvoering van passend onderwijs. Het tweede doel is het bepalen van de mate waarin de verschillende respondentgroepen bureaucratie ervaren in relatie tot leerlingenzorg, in het schooljaar voorafgaand aan passend onderwijs. De opzet en resultaten van dit deelonderzoek staan uitgewerkt in deel II van deze rapportage.

De *nulmeting ervaren bureaucratie bij ouders* heeft een vergelijkbaar tweeledig doel. Ten eerste ontwikkeling van een vragenlijst om ervaren bureaucratie te meten bij ouders van kinderen met extra ondersteuningsbehoeften (met en zonder indicatie) in verschillende schooltypen in de periode voorafgaand aan

passend onderwijs én geschikt voor herhaalde meting. Ten tweede bepalen in welke mate en op welke aspecten ouders in die periode daadwerkelijk bureaucratie hebben ervaren. Opzet en resultaten van dit deelonderzoek staan uitgewerkt in deel III van deze rapportage.

Deel I

Deelonderzoek A:

Feitelijke bureaucratie samenwerkingsverbanden

1 Inleiding

Zoals reeds is aangegeven in het vorige hoofdstuk, zijn er op hoofdlijnen twee manieren om feitelijke bureaucratie in termen van overheadkosten te meten. De ene manier is om via tijdbestedingsregistratie vast te stellen hoeveel tijd mensen kwijt zijn met taken die niet tot het primaire proces behoren. De andere manier is om vast te stellen welk deel van het budget besteed wordt aan zaken die tot overhead gerekend kunnen worden. De eerste werkwijze kon in dit onderzoek niet gevolgd worden. De voornaamste reden daarvoor is dat we in 2014 gegevens moesten verzamelen over de periode vóór 2014, het jaar waarin passend onderwijs van start gaat. Het is uiteraard niet mogelijk om met terugwerkende kracht nog aan tijdbestedingsregistratie te doen. We hebben ons daarom gericht op de tweede manier: vaststellen van overheadkosten vanuit financiële verslagen. Daarbij hebben we ons beperkt tot het niveau van samenwerkingsverbanden en regionale expertisecentra (RECs).[3] Er is afgezien van het volgen van een 'ketenbenadering' waarin ook wordt nagegaan hoe op het niveau van schoolbesturen en scholen budgetten zijn ingezet. Looptijd en omvang van het onderzoek lieten deze benadering niet toe, maar los daarvan is dit ook erg lastig uitvoerbaar omdat het moeilijk is grip te krijgen op bestedingen op dit niveau[4]. Dit deelonderzoek betreft dus de overheadkosten van samenwerkingsverbanden en RECs.

Het doel van dit deelonderzoek is om (a) een operationalisering te verkrijgen van feitelijke bureaucratie in termen van bovenschoolse overheadkosten die breed hanteerbaar is en geschikt voor herhaalde meting, alsmede (b) een vaststelling van die overheadkosten van een representatief aantal samenwerkingsverbanden en RECs in de periode vóór de invoering van passend onderwijs.

---

3 De RECs hadden in de periode tot de invoering van passend onderwijs verschillende coördinatietaken rondom de toewijzing en uitvoering van extra ondersteuning, zie hiervoor paragraaf 3.3. Ze zijn daarom relevant voor de bepaling van de overheadkosten van extra ondersteuning in de fase voorafgaand aan passend onderwijs. In de nieuwe situatie bestaan ze niet meer; hun taken zijn nu belegd bij de samenwerkingsverbanden.

4 Eerder onderzoek van Van der Hoff-Israël et al. (2009) en de Algemene Rekenkamer (2002) heeft aangetoond dat jaarverslagen van onderwijsinstellingen niet altijd voldoende zicht geven op hoe middelen zijn besteed. Dat geldt overigens ook voor bovenschoolse instellingen zoals samenwerkingsverbanden.

Dit komt tot uitdrukking in de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat wordt gerekend tot de overhead van samenwerkingsverbanden en RECs?
2. Wat is het aandeel overheadkosten geweest van een aantal samenwerkingsverbanden en RECs in het laatste jaar vóór passend onderwijs?

Dit deelrapport is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2 wordt uiteengezet hoe het onderzoek is opgezet. Hierin worden ook aanpassingen ten opzichte van de oorspronkelijke onderzoeksopzet benoemd en toegelicht. De resultaten worden beschreven in paragraaf 3. Paragraaf 4 bevat een samenvatting. Conclusies en aanbevelingen zijn opgenomen in het slothoofdstuk van dit rapport.

2 Onderzoeksopzet

2.1 Gesprekken met samenwerkingsverbanden

Doel

In de eerste fase van het onderzoek zijn gesprekken gevoerd met een beperkt aantal samenwerkingsverbanden. Dit was nodig om inzicht te krijgen in de financiële werkwijze van samenwerkingsverbanden en hun besteedbare gelden in het jaar voorafgaand aan de invoering van passend onderwijs (dus het jaar 2013) en om te verkennen welk deel van de middelen in dat jaar als overhead kon worden beschouwd. Met de samenwerkingsverbanden is gesproken over wat zij aanmerken als overhead binnen het geheel aan taken dat zij hebben en over de wijze waarop dit tot uitdrukking komt in hun financiële verslagleggingen (financieel jaarverslag, zorg-/ondersteuningsplan of (meerjaren)begrotingen). De gesprekken hebben input geleverd voor het vaststellen van een definitie van overheadkosten, die breed hanteerbaar is en geschikt voor herhaalde meting. Deze definitie was noodzakelijke input voor de tweede fase, waarin het aandeel overheadkosten van een aantal samenwerkingsverbanden is vastgesteld.

Selectie

Ten behoeve van de gesprekken is bij de start van het onderzoek een selectie van tien nieuwe samenwerkingsverbanden (vijf po en vijf vo) gemaakt uit de in totaal 152 samenwerkingsverbanden passend onderwijs die per 1 augustus 2014 zijn opgericht. Deze selectie komt voort uit een indeling van deze samenwerkingsverbanden op basis van de volgende kenmerken:

- urbanisatiegraad
- landsdeel
- omvang in aantal leerlingen
- aandeel leerlingen met geïndiceerde ondersteuning (lgf/lwoo/pro/(v)so)
- vereveningsopdracht[5]

5 De invoering van passend onderwijs gaat gepaard met een verevening van budgetten. Voortaan worden samenwerkingsverbanden alleen nog bekostigd op basis van het leerlingenaantal, via budgetfinanciering. Doordat in het oude systeem sprake was van openeindefinanciering en van verschillen tussen samenwerkingsverbanden in het aandeel leerlingen waarvoor ondersteuning bekostigd werd, betekent dit in de nieuwe situatie dat sommige samenwerkingsverbanden minder,

Vervolgens zijn vanuit deze indeling tien samenwerkingsverbanden gekozen, vijf voor het primair onderwijs (po) en vijf voor het voortgezet onderwijs (vo), zodanig dat sprake is van een spreiding op de genoemde kenmerken (zie Tabel I.1).

Tabel I.1 Kenmerken geclusterde indeling samenwerkingsverbanden

Indeling SWV	Sector	Urbanisatie-graad	Landsdeel	Omvang in aantal leerlingen*	Aandeel zorgleerlingen§	Verevening
A	Po	Landelijk	Noord-Nederland	Middelgroot	+/-	groei
B	Po	G32	Zuid-Nederland	Middelgroot	+	groei
C	Po	G32	Gelderland	Klein	+	krimp
D	Po	G32	Noord-Brabant	Middelgroot	+/-	krimp
E	Po	G4	Midden-Nederland	Groot	-	groei
F	Vo	Landelijk	Noord-Nederland	Middelgroot	+	groei
G	Vo	G32	Zuid-Holland	Klein	+/-	groei
H	Vo	G32	Gelderland	Klein	+/-	krimp
I	Vo	G32	Noord-Brabant	Middelgroot	+/-	krimp
J	Vo	G4	Midden-Nederland	Groot	+/-	groei

** klein = < 10.000; middelgroot = 10.000 - 30.000; groot = > 30.000*
§ t.o.v. het landelijke gemiddelde (po=lgf/so, vo=lwoo/pro/vso)
Bron: DUO, indeling gemaakt door Kohnstamm Instituut, SEO Economisch Onderzoek en Infinite Financieel

Met de coördinatoren van de tien geselecteerde samenwerkingsverbanden is telefonisch contact gelegd. Daarbij is hen gevraagd of zij in 2013 betrokken waren bij één van de *oude* samenwerkingsverbanden die nu binnen het betreffende nieuwe samenwerkingsverband vallen, en zo ja, of zij ook kennis hebben van de financiële geldstromen van dat oude samenwerkingsverband. Indien dit het geval was, dan is er gesproken met de coördinator van het huidige samenwerkingsverband. Indien dit niet het geval was, dan heeft de coördinator een andere persoon aangedragen die als gesprekspartner heeft gediend voor dit onderzoek (onder andere coördinator oud samenwerkingsverband, medewerker bedrijfsbureau en zorgcoördinator).

---

andere meer middelen krijgen, vanwege de verevening. ‘Groei’ en ‘krimp’ in Tabel I.1 slaat dus op beschikbaarheid van meer/minder middelen dan voorheen.

Voorbereiding gesprekken
Om de gesprekken zo efficiënt mogelijk te laten verlopen, is bij het inplannen van de afspraken gevraagd om vooraf een aantal financiële documenten van de oude samenwerkingsverbanden toe te sturen. Dit betrof vaak het financiële jaarverslag, het zorgplan en de (meerjaren)begroting van 2013. Deze documenten zijn ter voorbereiding op de gesprekken bestudeerd door de onderzoekers.

De gesprekken zijn gevoerd vanuit retrospectief perspectief en gingen over de situatie in 2013 in één oud samenwerkingsverband per gesprek. Tijdens de gesprekken is gebruik gemaakt van een semigestructureerde vragenlijst, die bestond uit twee blokken. Het eerste blok bevatte vragen over de bekostiging en de werkwijze van het samenwerkingsverband. Het tweede blok ging expliciet over de financiële documenten die vooraf zijn toegestuurd en daarover zijn specifieke vragen gesteld met betrekking tot feitelijke bureaucratie in termen van overhead. Tot slot is samen met de gesprekspartners nagegaan welke kostenposten uit hun financiële verantwoordingen over 2013 als overhead kunnen worden aangemerkt.

Het was de bedoeling om bij elk geselecteerd samenwerkingsverband ook een REC te selecteren waarmee het betreffende samenwerkingsverband heeft samengewerkt en een vertegenwoordiger van dit REC bij het gesprek te betrekken. Dit bleek echter niet realiseerbaar, zie paragraaf 2.3.

2.2 Vaststelling overheadkosten

Doel
In de tweede fase van het onderzoek stond de vaststelling van het percentage overheadkosten bij samenwerkingsverbanden en RECs centraal. Dit is voor de samenwerkingsverbanden gedaan aan de hand van de in de eerste fase opgedane kennis over de financiële werkwijze van samenwerkingsverbanden en definitie van overhead die naar aanleiding van de gesprekken is gehanteerd. Voor de RECs is een soortgelijke aanpak gehanteerd.

Selectie
In fase 2 is allereerst gebruikt gemaakt van de tien oude samenwerkingsverbanden uit fase 1 om het percentage overhead vast te

stellen. Om meer massa te creëren, zijn daarnaast nog eens 24 oude samenwerkingsverbanden geselecteerd. Dit betrof alle oude samenwerkingsverbanden binnen de tien nieuwe samenwerkingsverbanden uit fase 1, exclusief de oude samenwerkingsverbanden waarmee reeds gesproken was. Het aantal oude samenwerkingsverbanden uit het primair onderwijs dat is betrokken bij het onderzoek is daardoor uitgebreid met 19 en komt uit op een totaal van 24. In het voortgezet onderwijs zijn vijf extra oude samenwerkingsverbanden bij het onderzoek betrokken waardoor het totaal uitkomt op tien.[6]

Aanpak en databronnen

Voor het vaststellen van de overheadkosten is gebruik gemaakt van de financiële verantwoordingen uit 2013 van de 34 geselecteerde oude samenwerkingsverbanden. In deze verantwoordingen zijn alle indirecte kostenposten ten behoeve van extra leerlingenondersteuning opgespoord. De mate waarin het daadwerkelijk mogelijk was om die overheadkosten vast te stellen, was sterk afhankelijk van het detailniveau waarop de financiële verantwoordingen zijn opgesteld. Gedurende het onderzoek is gebleken dat de jaarverslagen van samenwerkingsverbanden er niet uniform uitzagen in 2013. Er bestonden hierin niet alleen verschillen tussen het primair en voortgezet onderwijs, maar ook binnen beide sectoren zijn er jaarverslagen aangetroffen die sterk van elkaar verschillen qua vormgeving en het detailniveau waarop kostenposten zijn weergegeven[7]. Deze niet-uniforme vormgeving van de jaarverslagen heeft ertoe geleid dat er verschillende werkwijzen zijn gehanteerd in fase 2.

Voor het vaststellen van de overheadkosten bij de tien oude samenwerkingsverbanden uit fase 1, zijn alle financiële verantwoordingen benut die als input voor de gesprekken hebben gediend. De financiële jaarverslagen zijn gecombineerd met de begrotingen en de zorgplannen uit

---

6 In het primair onderwijs waren er in de periode voor passend onderwijs meer samenwerkingsverbanden po dan vo, vandaar dat de verdeling niet gelijk is.

7 Dit is in overeenstemming met resultaten van een van de andere nulmetingsonderzoeken uit de kortetermijnevaluatie, naar de typering van samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Daarin hebben accountants gekeken naar meerjarenbegrotingen van samenwerkingsverbanden. De conclusie was “De specificatie van de lasten is heel erg divers, niet aan regels gebonden en maakt een goede vergelijking tussen samenwerkingsverbanden niet goed mogelijk.” (Rekers-Mombarg & Bosker, 2015, p. 41).

2013, om precies te begrijpen wat de verschillende kostenposten inhouden en met welk doel de kosten zijn gemaakt. Voor de samenwerkingsverbanden uit het voortgezet onderwijs was het daarnaast vaak noodzakelijk om informatie uit de gesprekken te benutten, vanwege de extra complicatie dat de formele verantwoording via de jaarrekening van een kassiersschool[8] liep. De kosten van het samenwerkingsverband in het voortgezet onderwijs zijn dan alleen herkenbaar als de post 'overdrachtskosten' als onderdeel van de totale lasten van het schoolbestuur waaronder de kassiersschool valt.

Voor de 24 extra geselecteerde samenwerkingsverbanden voor fase 2 is gebruik gemaakt van de via DUO verkregen (openbare) jaarverslagen uit 2013. Voor deze groep waren geen aanvullende financiële documenten voorhanden, zoals een begroting of een zorgplan uit 2013 en zijn ook geen gesprekken gevoerd met contactpersonen van die samenwerkingsverbanden. Het vaststellen van de overheadkosten is om deze reden alleen gelukt indien de jaarverslagen gedetailleerd genoeg waren.

Voor de RECs is voornamelijk gebruik gemaakt van informatie verkregen via gesprekken met voormalige directeuren van drie RECs cluster 4. Daarnaast zijn ook de jaarverslagen van deze RECs bestudeerd, die via de gesprekspartners zijn verkregen.

2.3 Aanpassingen in de onderzoeksopzet

Gedurende het onderzoek is een aantal aanpassingen gedaan in de oorspronkelijke onderzoeksopzet. Die hebben betrekking gehad op zowel de eerste als de tweede fase.
In fase 1 was het de bedoeling dat er per gesprek met een nieuw samenwerkingsverband uit het primair onderwijs over twee oude samenwerkingsverbanden zou worden gesproken. Dit is in de praktijk echter niet altijd gelukt, omdat de gesprekspartners in het primair onderwijs niet altijd betrokken waren bij meerdere oude samenwerkingsverbanden. Ook was het niet altijd mogelijk om financiële documenten boven tafel te krijgen van samenwerkingsverbanden die inmiddels opgeheven zijn.

---

8 Kassiersschool: één van de scholen uit het samenwerkingsverband die de middelen voor het samenwerkingsverband ontvangt en beheert, inclusief overdracht naar de andere scholen.

Daarnaast was in de nulmeting ook voorzien in een aantal gesprekken met RECs, waarvan de selectie tot stand zou komen via de tien geselecteerde samenwerkingsverbanden. Uitgangspunt was dat samenwerkingsverbanden contactpersonen zouden aandragen van het REC waarmee zij het meest samenwerkten. In de praktijk bleek dit lastiger dan vooraf ingeschat, aangezien samenwerkingsverbanden het moeilijk vonden om geschikte contactpersonen aan te wijzen en recente contactgegevens te verschaffen. Dit kwam doordat de RECs met veel verschillende samenwerkingsverbanden te maken hadden in de oude situatie en doordat de RECs inmiddels al waren opgeheven. Na bemiddeling door OCW is het uiteindelijk toch gelukt om gesprekken te voeren met een drietal RECs cluster 4, die werkzaam waren in een aantal regio's van de geselecteerde samenwerkingsverbanden. Deze gesprekken hebben afzonderlijk van de samenwerkingsverbanden plaatsgevonden.

In fase 2 is het aantal samenwerkingsverbanden waarvan de overheadkosten zou worden vastgesteld uitgebreid met 24. Dit zouden er volgens de oorspronkelijke onderzoeksopzet 35 moeten zijn, waarvan 25 in het primair onderwijs en 10 in het voortgezet onderwijs, op basis van random selectie. Gedurende het onderzoek is besloten om hiervan af te wijken, om twee redenen. Ten eerste kwam tijdens de gesprekken in fase 1 naar voren dat samenwerkingsverbanden zich soms al regionaal organiseerden vóór september 2014, ter voorbereiding op passend onderwijs of om andere redenen (vooral in het primair onderwijs). Dit betekent in de praktijk dat er regionale voorzieningen bestonden, die door een aantal samenwerkingsverbanden gezamenlijk benut en bekostigd werden. Indien er binnen een dergelijk regionaal netwerk slechts naar één samenwerkingsverband zou worden gekeken, ontstaat er een beperkt of vertekend beeld van de totale overhead. Daarnaast was het werkgebied van de oude samenwerkingsverbanden vaak veel kleiner dan dat van de huidige samenwerkingsverbanden (ook vooral in het primair onderwijs). Om zo goed mogelijk rekening te houden met toekomstige vervolgmetingen van dit onderzoek, is er voor gekozen om binnen de tien geselecteerde nieuwe samenwerkingsverbanden uit fase 1 zoveel mogelijke andere oude samenwerkingsverbanden te betrekken die daar momenteel onder vallen.

De tweede reden had te maken met de bruikbaarheid van de jaarrekeningen om de overheadkosten vast te stellen. Tijdens de gesprekken bleek al snel dat

jaarrekeningen alleen vaak onvoldoende inzicht gaven in de indirecte kosten die zijn gemaakt ten behoeve van extra ondersteuning. Ook om deze reden leek het verstandiger om binnen de tien geselecteerde samenwerkingsverbanden te blijven. Met deze samenwerkingsverbanden was immers gesproken over de financiële werkwijze en was er min of meer bekend of er regionaal werd samengewerkt in 2013.

De consequentie hiervan is dat de extra oude samenwerkingsverbanden niet willekeurig meer zijn geselecteerd binnen Nederland, maar vallen binnen de tien reeds geselecteerde nieuwe samenwerkingsverbanden die het uitgangspunt vormden voor de gesprekken in fase 1. Hierdoor is het minder goed mogelijk om uitspraken te doen die landelijke geldigheid hebben. Echter, omdat deze tien samenwerkingsverbanden zijn geselecteerd op basis van spreiding op een aantal criteria, kan wel een goed inzicht gegeven worden in de variatie die landelijk voorkomt.

Samenvattend: de aanpassingen waren wenselijk om een betrouwbaarder beeld van de overheadkosten te geven voor de onderzochte samenwerkingsverbanden, maar doen enigszins afbreuk aan de mogelijkheden voor generalisatie.

3 Resultaten

3.1 Opbrengst gesprekken samenwerkingsverbanden

In de periode oktober tot half december 2014 zijn gesprekken gevoerd met samenwerkingsverbanden over bureaucratie in termen van overheadkosten. Van de tien voorziene gesprekken is er één in het voortgezet onderwijs niet doorgegaan vanwege afzegging op het allerlaatste moment. In Tabel I.2 is weergegeven met wie er precies is gesproken.

Tabel I.2 Overzicht gesprekpartners bij samenwerkingsverbanden

Indeling SWV	Sector	Functie gesprekspartners(s)
A	po	Voorzitter huidig swv, tevens coördinator oud swv
B	po	Coördinator oud swv
C	po	Coördinator huidig swv, tevens coördinator oud swv
D	po	Coördinator huidig swv, tevens coördinator oud swv
E	po	Medewerker bedrijfsbureau
F	vo	Twee personen: lid van het dagelijks bestuur van het swv, tevens schoolleider van de kassiersschool en de zorgcoördinator van de kassiersschool
G	vo	Coördinator oud swv
H	vo	–
I	vo	Coördinator huidig swv, tevens coördinator oud swv
J	vo	Coördinator huidig swv, tevens coördinator oud swv

Op basis van de gesprekken is inzicht verkregen in de financiële werkwijzen van samenwerkingsverbanden en de manier waarop zij verantwoording aflegden over de gemaakte kosten. Om zoveel mogelijk aan te sluiten bij eerdere onderzoeken[9] die de overhead van onderwijsinstellingen, is met behulp van de gesprekken nagegaan of de gebruikelijke definitie van overheadkosten toe te passen is op samenwerkingsverbanden. Dit bleek inderdaad het geval te zijn, waardoor er is aangehaakt op de gebruikelijke definitie van overheadkosten:

9 Bijvoorbeeld Algemene Rekenkamer (2010).

Overheadkosten betreffen alle *indirecte* kosten die samenwerkingsverbanden en RECs maken ten behoeve van de leerlingondersteuning. Voorbeelden van *indirecte kosten* zijn alle kosten rond de indicatie en toeleiding naar ondersteuningstrajecten en de organisatie van leerlingondersteuning door samenwerkingsverbanden. Alle kosten voor de leerlingondersteuning zelf betreffen *directe kosten*.

Financiële werkwijze en verantwoording samenwerkingsverbanden
Samenwerkingsverbanden zijn verantwoordelijk voor de organisatie van passende onderwijsondersteuning voor leerlingen binnen de schoolbesturen die onder het samenwerkingsverband vallen. De verantwoordelijkheid voor de feitelijke ondersteuning van leerlingen berust bij de schoolbesturen, maar samenwerkingsverbanden voeren hierover bovenbestuurlijk beleid. De manier waarop zij deze taak financieel organiseren, bepalen samenwerkingsverbanden zelf en beschrijven zij jaarlijks in een zorgplan.
Voor de nieuwe samenwerkingsverbanden passend onderwijs zijn drie verschillende financieringsmodellen[10] bedacht waarmee de toedeling van extra onderwijsondersteuning en de inzet van financiële middelen vorm kan krijgen:

1. Schoolmodel
2. Expertisemodel
3. Leerlingmodel

In het 'schoolmodel' worden de financiële middelen naar rato van het aantal leerlingen verdeeld onder de schoolbesturen en regelen zij de leerlingondersteuning. Bij het 'expertisemodel' richt het samenwerkingsverband een netwerk in van (tussen)voorzieningen en regelt daarvan de aard, omvang en de bekostiging. In het 'leerlingmodel' komen ondersteuningsmiddelen beschikbaar op basis van individuele handelingsgerichte diagnoses en de aanpak die op basis hiervan nodig is. Ieder model heeft zo zijn voor- en nadelen, zie Tabel I.3.

10 Het is in de praktijk ook mogelijk om een gemengd model te hanteren.

Tabel I.3 Voor- en nadelen financieringsmodellen

Model	Voordelen	Nadelen
Schoolmodel	• Simpel en transparant. • Doet recht aan het gegeven dat de zorgplicht berust bij de schoolbesturen. De euro's breng je bij de zorgplicht. • Een school die van nature veel leerlingen 'binnenboord' houdt zonder extra middelen, wordt hier nu financieel voor beloond.	• Risico's op niveau school (bestuur). Het model gaat uit van gemiddelden en kosten voor ondersteuning kunnen variëren; hoe kleiner de eenheid, hoe groter het risico. Vraag naar vangnet kan hierdoor ontstaan. • Bedrijfseconomische motieven kunnen ongewild een rol spelen bij het al dan niet aannemen van leerlingen met extra ondersteuningsvragen. • Het bestuur van het SWV moet zich verantwoorden over middelen die door anderen zijn besteed. • Veel verantwoordelijkheid op school-/bestuursniveau, weinig centrale sturing in het SWV.
Expertisemodel	• SWV zorgt voor dekkend aanbod en stelt budget. • Kansen voor ondernemende scholen. • Snelheid van handelen: de plaatsen zijn er. • Aanvullend op profielen van andere scholen, waardoor grote kans op dekkend aanbod.	• Voorzieningen kunnen niet van de ene op de andere dag beschikbaar zijn. • Plaatsen moeten voor langere tijd worden ingekocht/gereserveerd. • Leegstand van plaatsen of aanbod creëert vraag.
Leerlingmodel	• Er wordt alleen maar geld ingezet als dit echt nodig is. • Differentiatie naar bedragen is mogelijk.	• Koppeling van geld aan ondersteuningsvraag is niet eenvoudig. • Open eind financiering • Kans op ad hoc werken (en niet op basis van beleidsvorming).

Bron: Referentiekader Passend onderwijs (2013)

Deze financieringsmodellen zijn bedoeld voor de nieuwe situatie binnen passend onderwijs, maar zijn hoogstwaarschijnlijk mede gebaseerd op de modellen die reeds door oude samenwerkingsverbanden werden toegepast. In

de gesprekken met samenwerkingsverbanden over de oude situatie zijn namelijk vaak het school- en expertisemodel herkend.

De keuze voor het ‘schoolmodel’ dan wel het ‘expertisemodel’ kan gevolgen hebben voor de meetbare omvang van de overhead op het niveau van de samenwerkingsverbanden. In het schoolmodel worden de taken omtrent de leerlingondersteuning veel directer ingebed in het onderwijs in de school dan op het niveau van het samenwerkingsverband. Dat betekent dat er overhead wordt verplaatst van het samenwerkingsverband naar het schoolbestuur of de school. In het ‘expertisemodel’ zijn de taken omtrent de leerlingondersteuning ondergebracht in het takenpakket van de medewerkers van het samenwerkingsverband. Deze medewerkers hebben doorgaans geen taken die in direct contact met de leerling worden uitgevoerd. Door dit verschil tussen beide financieringsmodellen, ontstaan er mogelijk ook verschillen in de meetbare overhead op het niveau van de samenwerkingsverbanden .

Buiten deze verschillende financieringsmodellen om, zijn er uiteenlopende manieren aangetroffen waarop samenwerkingsverbanden verantwoording hebben afgelegd over hun kosten in 2013. Daarbij is er allereerst een belangrijk verschil tussen samenwerkingsverbanden in het primair en voortgezet onderwijs. Samenwerkingsverbanden in het primair onderwijs waren voor de invoering van passend onderwijs ook al verplicht om een financieel jaarverslag op te stellen volgens de richtlijnen voor onderwijsinstellingen. Samenwerkingsverbanden in het voortgezet onderwijs waren dit niet, waardoor hun verantwoording verliep via het jaarverslag van het schoolbestuur waaronder de zogenoemde kassiersschool viel. Deze kassiersschool was verantwoordelijk voor de overdracht van de financiële middelen van het samenwerkingsverband naar alle overige onderwijsinstellingen binnen het samenwerkingsverband. Vanwege de financiële constructie van het samenwerkingsverband binnen een schoolbestuur, was het voor deze nulmeting vaak niet mogelijk om de kosten van het samenwerkingsverband te scheiden van de kosten van het schoolbestuur omdat alle inkomsten en uitgaven samen zijn genomen.

De bestudeerde financiële jaarverslagen van samenwerkingsverbanden uit 2013 waren verder behoorlijk divers in de manier waarop kostenposten zijn toebedeeld aan de hoofdindeling voor de lasten in het jaarverslag en het

detailniveau waarop kostenposten zijn benoemd. Hierdoor werd al snel duidelijk dat het niet mogelijk was om een simpele rekenregel op te stellen waarmee de overheadkosten bij samenwerkingsverbanden bepaald konden worden. Er was per samenwerkingsverband maatwerk nodig aan de hand van de vastgestelde definitie van overhead waarmee kostenkosten die tot de overhead behoren kunnen worden geïdentificeerd.

Definitie en operationalisering overhead

De manier waarop de mate van bureaucratie bij samenwerkingsverbanden binnen dit onderzoek is vastgesteld, is door te kijken naar de kosten die *indirect* betrekking hadden op de leerlingondersteuning, de zogenoemde overheadkosten. Dit betreft de gebruikelijke definitie van overhead, zoals eerder vermeld. Overheadkosten betreffen alle kosten die worden gemaakt om te kunnen voorzien in extra ondersteuning voor leerlingen. De hele gang van zaken rondom de indicatiestelling valt bijvoorbeeld onder overhead, maar ook de kosten voor huisvesting van een samenwerkingsverband. Alleen de directe zorg aan leerlingen valt niet onder overhead.

Cruciaal binnen dit geheel is dus het onderscheid tussen *directe* en *indirecte* kosten van samenwerkingsverbanden ten behoeve van de leerlingondersteuning. Alle indirecte kosten worden daarbij aangemerkt als overhead.

Meetbare gegevens van de indirecte kosten van de samenwerkingsverbanden zijn te vinden in de financiële jaarverslagen, de zorgplannen en de begrotingen van de samenwerkingsverbanden. Net als voor reguliere onderwijsinstellingen geldt ook voor samenwerkingsverbanden de volgende hoofdindeling voor de lasten:

- Personeel
- Afschrijvingen
- Huisvesting
- Overige lasten

Op basis van deze indeling is het echter niet mogelijk om eenduidig de overhead te bepalen[11]. Afschrijvingen en huisvestingslasten zijn puur indirecte kosten, maar de personele lasten en overige lasten kunnen beide zowel directe als indirecte kostenposten bevatten. Een concreet voorbeeld hiervan zijn de kosten voor de coördinator van het samenwerkingsverband. In de praktijk komt het voor dat de coördinator in dienst is bij een schoolbestuur en wordt gedetacheerd bij het samenwerkingsverband. In het financiële jaarverslag van het samenwerkingsverband valt dit onder overige lasten en wordt het vaak betiteld als 'overdrachten aan schoolbesturen'. Onder die overdrachten vallen echter ook de middelen die aan de schoolbesturen beschikbaar worden gesteld voor directe zorg. De mate waarin in dit geval de kosten voor de coördinator (overhead) kunnen worden onderscheiden van de kosten voor directe zorg, is afhankelijk van het feit of beide kostenposten samen zijn genomen of dat ze beiden apart zijn vermeld en bovendien uit de benaming van de kostenposten duidelijk blijkt wat voor soort kosten het betreft. In het geval ze samen zijn genomen, is er aanvullende informatie nodig, bijvoorbeeld uit een begroting of zorgplan.

Voor het bepalen van de overheadkosten zijn alle kostenposten uit de jaarverslagen van samenwerkingsverbanden één voor één beoordeeld op het feit of ze direct of indirect in verbinding staan met de ondersteuning aan leerlingen. Hierbij is in een aantal gevallen de toelichting van de gespreksronde noodzakelijk geweest, omdat uit de naamgeving van de kostenpost niet op te maken was of het indirecte dan wel directe kosten betrof. Alle indirecte kostenposten zijn vervolgens ingedeeld in de volgende drie categorieën van overhead:

1. kosten voor de coördinatie van het samenwerkingsverband
2. kosten voor de indicatiestelling: o.a. de Permanente Commissie Leerlingenzorg (PCL)
3. kosten voor beheer: verzamelnaam voor o.a. huisvestingslasten, afschrijvingen en accountantskosten.

11 Eveneens geconcludeerd door de Algemene Rekenkamer (2010).

In Tabel I.4 zijn diverse kostenposten weergegeven die voorkwamen in de bestudeerde jaarverslagen en die zijn aangemerkt als overhead binnen één van de drie categorieën.

Tabel I.4 Voorbeelden van kostenposten m.b.t. overhead

Coördinatie	Indicatiestelling	Beheerskosten
Coördinatie en ondersteuning, bestuur, overdracht voor coördinatie samenwerkingsverband, deelname C team, coördinatie, ondersteuning coördinatieteam, ondersteuningskosten, derden kosten management	PCL, BaO lid PCL, kosten PCL, Zorgloket, Ondersteuning PCL, CvI	Beheer schoolmaatschappelijk werk, communicatie en website, drukwerk, accountant, kosten administratie, algemene kosten, huisvestingslasten, representatiekosten, contributies, abonnementen, vergaderkosten, verzekeringen, kantoorartikelen, afschrijvingen, werving personeel, licenties/software

Bron: diverse bestudeerde financiële documenten van samenwerkingsverbanden

3.2 Overhead bij samenwerkingsverbanden

Voor deze nulmeting zijn in totaal 35 jaarverslagen uit 2013 bestudeerd van oude samenwerkingsverbanden, waarvan 25 po (de oude WSNS-samenwerkingsverbanden) en 10 samenwerkingsverbanden vo. In deze jaarverslagen is getracht om alle indirecte kosten te identificeren om daarmee de relatieve omvang van de overheadkosten vast te stellen. Voor 17 van de 35 is dit gelukt, waaronder de negen samenwerkingsverbanden waarmee in de eerste fase van het onderzoek is gesproken. De jaarverslagen van de overige 18 samenwerkingsverbanden bevatten onvoldoende informatie om alle indirecte kostenposten met zekerheid vast te kunnen stellen.

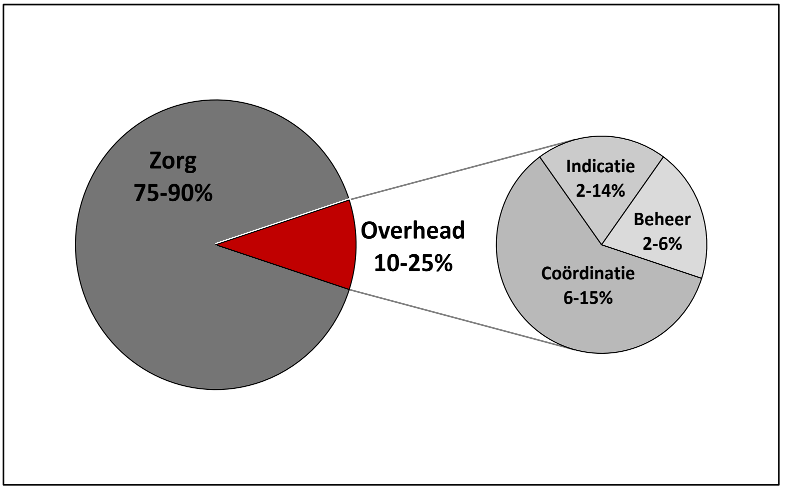
De omvang van de relatieve overheadkosten is voor de totale groep van 17 samenwerkingsverbanden is met enige zekerheid vastgesteld op 10 tot 25 procent, zie Tabel I.5. Aanvullend op deze tabel is in Figuur I.1 grafisch weergegeven hoe het percentage overheadkosten is verdeeld over drie onderscheiden categorieën van overhead, namelijk coördinatie, indicatiestelling en beheer.

We hebben ons beperkt tot het weergeven van de relatieve overheadkosten (percentage) en afgezien van het benoemen van de absolute bedragen die per samenwerkingsverband aan overhead zijn besteed. Deze keuze is gemaakt omdat het niet gelukt is om de overheadkosten voor alle oude samenwerkingsverbanden uit de selectie van nieuwe samenwerkingsverbanden vast te stellen. Samenwerkingsverband A in het po bestaat bijvoorbeeld uit 12 oude samenwerkingsverbanden WSNS, waar het voor drie daarvan gelukt is om de overheadkosten te bepalen. Het absolute bedrag aan overheadkosten van die drie samenwerkingsverbanden bij elkaar is uiteraard maar een fractie van de absolute overheadkosten van alle 12 samenwerkingsverbanden en is daardoor onbruikbaar om naast toekomstige metingen te leggen. Bovendien is het absolute bedrag minder relevant met betrekking tot het beantwoorden van de vraag of overheadkosten van samenwerkingsverbanden meer of minder worden door passend onderwijs, daarvoor is de relatieve maat inzichtelijker.

Tabel I.5 Overzicht vastgestelde overheadkosten

Indeling SWV	Sector	# oude swv-en	# oude swv-en waarvan overhead is vastgesteld	Financieringsmodel(len) van de swv-en waarvan overhead is vastgesteld	% overhead
A	po	12	3	Niet eenduidig	10-13%
B	po	2	1	Decentraal	17%
C	po	4	1	Decentraal	19%
D	po	2	2	Centraal	12-17%
E	po	5	5	Centraal	19-25%
F	vo	3	1	Decentraal	18%
G	vo	2	1	Centraal	25%
H	vo	1	0	-	-
I	vo	2	1	Centraal	24%
J	vo	2	2	Centraal	14%
Totaal		***35***	***17***		***10-25%***

Bron: Berekeningen SEO Economisch Onderzoek/Infinite Financieel



Bron: Berekeningen SEO Economisch Onderzoek /Infinite Financieel

Figuur I.1 Overhead in drie categorieën

In de vorige paragraaf is uiteengezet dat de keuze voor het financieringsmodel van een samenwerkingsverband mogelijke gevolgen kan hebben voor de meetbare overhead op het niveau een samenwerkingsverband. Dit is getoetst op de selectie samenwerkingsverbanden waarvan het gelukt is de overheadkosten vast te stellen. In Tabel I.5 is weergegeven of samenwerkingsverbanden in de oude situatie centraal of decentraal voorzieningen troffen ten behoeve van de leerlingondersteuning[12]. Uit die tabel blijkt dat er voor deze selectie van samenwerkingsverbanden geen relatie bestaat tussen het financieringsmodel en de hoogte van de overhead. Of dit landelijk wel het geval was is niet vast te stellen binnen deze nulmeting.

12 Dit kenmerk is vastgesteld op basis van informatie tijdens de gesprekken met samenwerkingsverbanden. Er zijn dus geen harde criteria gehanteerd om vast te stellen of een samenwerkingsverband meer centraal of meer decentraal regelde.

3.3 Overhead bij de Regionale Expertise Centra

In het kader van deze nulmeting is gesproken met drie directeuren van voormalige RECs cluster 4[13]. In Tabel 1.6 is een aantal kenmerken van deze RECs opgenomen.

Tabel I.6 Kenmerken van de betrokken RECs

	Werkgebied	Aantal (v)so scholen	Aantal so-leerlingen*	Aantal vso-leerlingen*	Aantal behandelde dossiers door CvI#
REC 1	Oost-Nederland	13	2.153	4.682	4.605
REC 2	Noord-Nederland	10	777	1.220	± 1.800
REC 3	Zuid-Nederland	8	1.681	2.185	2.320

** Bron: DUO; stand per 1 oktober 2013*
Bron: jaarverslagen 2013 RECs

Op basis van deze kenmerken is duidelijk zichtbaar dat de omvang en het werkgebied van de RECs van elkaar verschilden. REC 1 betrof het grootste REC cluster 4 van Nederland qua werkgebied en aantal (v)so leerlingen. Dit REC heeft van de drie RECs waarmee gesproken is ook de meeste dossiers behandeld in 2013. Naast omvang verschilden deze RECs ook qua organisatie. Eén van de RECs was organisatorisch ingebed in een groot schoolbestuur speciaal onderwijs. De REC-functie ging daar op in een grote en complexe organisatie met ook eigen diensten voor Ambulante Begeleiding en Jeugdzorg. Een ander REC werkte nauw samen met het REC cluster 3 in de regio. Beide RECs werden aangestuurd door één en dezelfde directeur.

Een REC had volgens de Wet op de Expertisecentra (WEC) een aantal wettelijke taken, namelijk :

- het in stand houden van een Commissie voor Indicatiestelling (CvI)
- het ondersteunen van ouders bij het samenstellen van een dossier ten behoeve van de Commissie van Indicatiestelling
- het begeleiden van ouders bij het zoeken naar een geschikte school voor hun kind(eren)

13 Bij één van de RECs was ook de controller aanwezig tijdens het gesprek.

- het coördineren van de Ambulante Begeleiding ten behoeve van scholen voor regulier onderwijs[14]

Naast deze wettelijke taken functioneerde een REC vaak ook als coördinatiepunt voor:
- Herstart en Op de Rails[15]
- het Steunpunt Autisme.

De aanpak en invulling van bovenstaande taken mochten RECs zelf bepalen. Bij de drie bezochte RECs was de aanpak redelijk verschillend van elkaar. Bij twee van de drie RECs werden de taken zo veel mogelijk gedecentraliseerd naar de scholen. Zo werd bijvoorbeeld de coördinatie van ambulante begeleiding door meerdere schoolleiders geregeld. De directeur van het REC verzorgde vier à vijf keer per jaar een bijeenkomst tussen deze schoolleiders, waarin gezamenlijk beleid werd gemaakt voor de aanpak van de coördinatie van ambulante begeleiding. Bij datzelfde REC werd op ongeveer dezelfde wijze de begeleiding van ouders geregeld. Scholen werden daar zelf verantwoordelijk voor gesteld[16]. Alleen indien ouders er niet uit kwamen met de school was er een taak weggelegd voor het REC. Het REC coördineerde jaarlijks een aantal uitwisselingen tussen scholen met betrekking tot ouderbegeleiding en verzorgde zo nu en dan een collegereeks waarin scholing over dit onderwerp werd gegeven. Er zijn twee argumenten aangedragen voor het decentraliseren van taken naar scholen:

1. het werkgebied van het REC was te groot om taken op REC-niveau uit te voeren
2. de expertise die benodigd is voor het uitvoeren van bepaalde taken bevindt zich nou eenmaal in scholen

Ook is er in de gesprekken een duidelijk verschil in invulling van de begeleiding van ouders naar voren gebracht. Eén van de RECs had voor deze

---

14 Ambulante begeleiding: een leerling met een rugzak in het regulier onderwijs werd verplicht begeleid door een deskundige vanuit het speciaal onderwijs van het betreffende cluster (type speciaal onderwijs).

15 Herstart betrof een ondersteuningsproject dat thuiszitters hielp met een nieuwe start op school. Op de Rails hielp leerlingen die dreigden te ontsporen op de rails te houden.

16 Het REC gaf wel een kwaliteitskader mee.

taak een speciaal loket ingericht, waar iemand de hele week telefonisch beschikbaar was voor het beantwoorden van vragen van ouders. Een ander REC had alleen een website waar de nodige informatie te vinden was. Dit verschil in invulling van de taak heeft uiteraard zijn weerslag gehad in de uitputting van het budget. Twee van de drie RECs gaven aan dat zij ruim in het geld zaten en daardoor extra investeringen in kwaliteitsbevordering en instandhouding van expertise hebben gedaan. Het andere REC gaf juist aan dat er middelen uit andere potjes moesten worden aangesproken om de taken te volbrengen.

Op basis van de aard van de taken van een REC zouden alle kosten moeten vallen onder de categorie overhead. Dit is tijdens de gesprekken geverifieerd bij de gesprekspartners door een toelichting te vragen op de uitvoering van de verschillende taken. Deze toelichting bevestigde dat het veelal coördinerende en beleid makende taken betrof. Directe ondersteuning aan leerlingen werd niet bij het REC ondergebracht. Op basis hiervan kan geconcludeerd worden dat deze drie RECs al hun geld besteedden aan overhead. De jaarverslagen van deze RECs zijn vervolgens bestudeerd om te bekijken of het mogelijk was de bestedingen per taak vast te stellen, net zoals bij de samenwerkingsverbanden is gedaan (indicatie, coördinatie, beheer). In alle drie de gevallen bevatte het jaarverslag onvoldoende informatie om dit inzichtelijk te maken.

Met de ingang van passend onderwijs zijn alle RECs opgeheven en zijn de taken overgeheveld naar de samenwerkingsverbanden. Rekening houdend met eventuele vervolgmetingen van dit deelonderzoek, zou er in de nulmeting idealiter een koppeling gemaakt moeten worden tussen de overhead van RECs en dat van de samenwerkingsverbanden. Het optellen van de overhead van de RECs bij de overhead van de samenwerkingsverbanden binnen deze nulmeting is echter om twee redenen niet mogelijk. Ten eerste stonden samenwerkingsverbanden in verbinding met meerdere RECs. Omdat RECs geen aparte boekhouding bijhielden per samenwerkingsverband, is niet vast te stellen hoeveel procent van de overhead van een RECs zou moeten worden toegerekend aan een bepaald samenwerkingsverband. Ten tweede is het aantal betrokken RECs in deze nulmeting te beperkt om een koppeling te kunnen maken met de in totaal 17 samenwerkingsverbanden.

4 Samenvatting

Eén van de beleidsdoelstellingen van passend onderwijs is het terugdringen van de bureaucratie rondom leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Om aan te kunnen tonen of die doelstelling behaald wordt, is in het najaar van 2014 een nulmeting bureaucratie uitgevoerd waarmee een poging is gedaan om de stand van de feitelijke bureaucratie in 2013 voor een aantal samenwerkingsverbanden en Regionale Expertise Centra (RECs) vast te stellen. Onder feitelijke bureaucratie wordt in dit onderzoek overheadkosten verstaan.

Om de overheadkosten van samenwerkingsverbanden en RECs vast te kunnen stellen, is allereerst een definitie opgesteld van het begrip overhead. Overhead is aangemerkt *als alle indirecte kosten die samenwerkingsverbanden en RECs maken ten behoeve van de leerlingondersteuning*. Dit betreft onder andere de kosten die samenhangen met de organisatie van de indicatie en toeleiding van leerlingen naar ondersteuningstrajecten en de organisatie van leerlingondersteuning, maar niet de directe leerlingondersteuning zelf. Deze definitie sluit aan bij dat van eerdere onderzoeken naar overhead.

Voor 35 oude samenwerkingsverbanden is geprobeerd om de overheadkosten vast te stellen op basis van hun jaarverslagen uit 2013. Voor 17 daarvan is het daadwerkelijk gelukt om het percentage overhead te achterhalen, waaronder de negen samenwerkingsverbanden waarmee is gesproken in het kader van deze nulmeting. Hiervoor is het vaak noodzakelijk geweest om ook informatie te betrekken uit de begrotingen, zorgplannen en de gevoerde gesprekken. Met enige zekerheid is vastgesteld dat de 17 samenwerkingsverbanden 10 tot 25 procent van hun uitgaven in 2013 hebben besteed aan overhead. Verdeeld naar taak ging het om 2 tot 14 procent voor indicatiekosten, 2 tot 6 procent voor beheerskosten en 6 tot15 procent voor coördinatiekosten. Omdat het om een beperkte selectie aan samenwerkingsverbanden gaat, kan daarmee geen landelijke uitspraak worden gedaan over de overheadkosten. Wel geeft het inzicht in de variatie die aanwezig is.

Voor 18 oude samenwerkingsverbanden is het echter niet gelukt om een uitspraak te doen over de overhead. De jaarverslagen van deze samenwerkingsverbanden bevatten namelijk onvoldoende informatie om alle

kostenposten die aangemerkt zouden kunnen worden als overhead met zekerheid vast te stellen. In het voortgezet onderwijs had dit vooral te maken met het feit dat de formele verantwoording van het samenwerkingsverband liep via de jaarrekening van de kassiersschool. De kosten van het samenwerkingsverband zijn vaak opgenomen in de totale kosten van het schoolbestuur waaronder de kassiersschool valt. Het is daardoor niet mogelijk geweest om te achterhalen welke kosten precies door het samenwerkingsverband zijn gemaakt en met welk doel. In het primair onderwijs was het detailniveau waarop kostenposten zijn benoemd vaak onvoldoende om de overhead eruit op te maken.

Voor een drietal RECs is vastgesteld dat de taken die zij in 2013 uitvoerden, allemaal indirect in verbinding stonden met de leerlingondersteuning. Het ging onder andere om de taak de Commissie van Indicatiestelling (CvI) in stand te houden en ouders te ondersteunen en begeleiden. De kosten die RECs hebben gemaakt in het kader van hun taken, worden volledig tot de categorie overhead gerekend. Hoeveel geld er is besteed per taak is niet op te maken uit de financiële jaarverslagen van de drie RECs. De jaarrekeningen gaven daar geen inzicht in.

Deel II

Deelonderzoek B:

Ervaren bureaucratie in scholen

1 Inleiding

In dit deel van de rapportage doen we verslag van de nulmeting bureaucratie bij scholen. Deze had, zoals eerder vermeld, een tweeledig doel. Ten eerste de ontwikkeling van een vragenlijst om ervaren bureaucratie in relatie tot leerlingenzorg te meten bij intern begeleiders/leerkrachten in het primair (po) en speciaal onderwijs (so) en zorgcoördinatoren/mentoren in het voortgezet onderwijs (vo). Het instrument moest bruikbaar zijn voor deze nulmeting (dus gericht zijn op de periode voorafgaand aan passend onderwijs) én zonder al te grote aanpassingen tevens voor herhaalde meting tijdens de uitvoering van passend onderwijs. Het tweede doel was het bepalen van de mate waarin de verschillende respondentgroepen bureaucratie ervaren in relatie tot leerlingenzorg, in het schooljaar voorafgaand aan passend onderwijs.

Met betrekking tot het tweede doel zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. In welke mate ervaren intern begeleiders/zorgcoördinatoren en leerkrachten/mentoren bureaucratie bij de uitvoering van hun taken rond leerlingenzorg?
2. Welke voor bureaucratie relevante factoren hangen samen met de mate van ervaren bureaucratie?
3. In hoeverre verschillen intern begeleiders/zorgcoördinatoren en leraren/mentoren met betrekking tot zowel de mate van ervaren bureaucratie als de daarmee samenhangende factoren?
4. In hoeverre zijn er verschillen tussen de schoolsoorten?

2 Onderzoeksopzet

Bij de beschrijving van de onderzoeksopzet gaan we eerst in op de wijze waarop we het begrip ervaren bureaucratie hebben geoperationaliseerd (2.1). In 2.2 beschrijven we hoe op basis daarvan het instrument, een online vragenlijst, is ontwikkeld. Paragraaf 2.3 gaat in op de dataverzameling, waarna we tot slot weergeven welke analyses zijn uitgevoerd om tot de gewenste resultaten te komen (2.4).

2.1 Operationalisering van ervaren bureaucratie bij scholen

De nulmeting heeft betrekking op de situatie voorafgaand aan passend onderwijs, in dit deelonderzoek het schooljaar 2013-2014. Het te ontwikkelen instrument moest begrippen meten die voor én na de invoering van passend onderwijs bevraagd kunnen worden, op een manier die aansluit bij werkprocessen die in beide contexten een rol spelen.

Op basis van de literatuurstudie is een variabelenmodel ontwikkeld, bestaande uit drie typen variabelen:

1. Variabelen die in samenhang de mate van ervaren bureaucratie meten;
2. Variabelen die van invloed (kunnen) zijn op die mate van ervaren bureaucratie;
3. Controlevariabelen.

Ad 1: Mate van ervaren bureaucratie
We onderscheiden drie variabelen die in combinatie *de mate van ervaren bureaucratie* meten:

A. *Gemak/complexiteit* van administratie/registratie/procedures:
faciliteiten (bijvoorbeeld kwaliteit van registratiesystemen); 'papierwerk' (bijvoorbeeld noodzaak om herhaald hetzelfde te registreren); hoe eenvoudig of ingewikkeld is het om taak/regel uit te voeren.

B. *Tijd* die administratie/registratie/procedures kosten:
tijdsduur (van handelingen afzonderlijk en totale procedure); frequentie (hoe vaak heeft men ermee te maken); tijd in relatie tot andere taken; uitvoeren van taken binnen/buiten werktijd.

C. *Relevantie/nut* met betrekking tot administratie/registratie/procedures:

nut en noodzaak volgens betrokkene, in relatie tot het doel.

Beoogd doel was één totaalschaal voor de mate van ervaren bureaucratie, met eventueel drie subschalen A, B en C.

Ad 2: Beïnvloedende variabelen
In het model zijn vier variabelen opgenomen waarvan we veronderstellen dat zij van invloed kunnen zijn op de mate van ervaren bureaucratie:

D. *Kennis en vaardigheden:*
eigen kennis en vaardigheden om een taak goed uit te kunnen voeren
E. *Steun bij uitvoering van taken:*
mogelijkheid hulp en expertise van anderen in te schakelen
F. *Professionaliteit:*
taakopvatting (F1): eigen taakopvatting rond leerlingenzorg; aandacht van de school/het samenwerkingsverband voor inhoud en kwaliteit
autonomie (F2): invloed op inhoud/omvang van taken en procedures; opvatting over eigen professionele autonomie
G. *Communicatie en organisatie:*
communicatie (G1): communicatie over nut, noodzaak, consequenties; feedback (wat wordt met de aangeleverde informatie gedaan)
organisatie (G2): transparantie en duidelijkheid van regels en systemen; organisatie van de ondersteuningsstructuur
bemoeienis (G3): ervaren druk van buiten (bijvoorbeeld ouders, hulpverleners).

Beoogd doel was de constructie van vier schalen, met een mogelijke onderverdeling van de variabelen F en G.

Ad 3: Controlevariabelen
Deze betreffen ten eerste twee achtergrondkenmerken van respondenten: schooltype (po, vo, so) en functie (intern begeleider/zorgcoördinator, leerkracht/mentor). Ten tweede gaat het hierbij om variabelen met betrekking tot de werksituatie van respondenten: aantal rugzakleerlingen in de klas/op school, aantal leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften zonder indicatie in de klas/op school, ervaren algemene werkdruk en werkdruk in relatie tot leerlingenzorg, en werktevredenheid.

2.2 Instrumentontwikkeling

Op basis van de in 2.1 genoemde variabelen is een vragenlijst ontwikkeld. Elke variabele is daarvoor geoperationaliseerd in een aantal items. Daarbij zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- de items moeten zoveel mogelijk geschikt zijn voor herhaalde meting, ofwel voor de situatie voorafgaand aan en na invoering van passend onderwijs;
- zoveel mogelijk identieke items voor verschillende respondentgroepen (verschillende functies en schooltypen) om de groepen onderling te kunnen vergelijken;
- niet te belastend voor respondenten (compact en eenvoudig invulbaar);
- streven naar schaaltjes, uitgaand van het variabelenschema, in verband met analysemogelijkheden en de wens tot herhaling.

Daarnaast moest de vragenlijst ruimte bieden aan de eigen beleving van respondenten; hiertoe zijn open vragen toegevoegd.

Mate van ervaren bureaucratie
De mate van ervaren bureaucratie, bestaande uit de variabelen A (complexiteit), B (tijd) en C (relevantie/nut), is op twee manieren bevraagd:

1. Taakspecifiek:
Voor de verschillende respondentgroepen is een aantal taken onderscheiden in relatie tot de administratie/registratie en procedures rond leerlingenzorg. Respondenten konden aangeven hoe vaak zij met de betreffende taak te maken hadden, op een schaal van meerdere keren per week tot minder dan 1x per maand. Het aantal taken varieerde tussen de zeven en de tien, afhankelijk van de functie.
Over alle taken die men meer dan 1x per maand uitvoerde, kregen respondenten drie uitspraken voorgelegd waarmee het oordeel gemeten werd over respectievelijk complexiteit, tijd en nut van de betreffende taak.

2. Algemeen:
Voor elke variabele A, B en C zijn drie items geformuleerd met betrekking tot de administratie/registratie en procedures voor zorgleerlingen in algemene zin.

Voor 'complexiteit' was dit bijvoorbeeld 'De administratie/registratie en uitvoering van procedures voor zorgleerlingen[17] waren ingewikkeld om uit te voeren'; een voorbeeld van 'tijd' was 'De administratie/registratie en uitvoering van procedures voor zorgleerlingen kostten mij weinig tijd'; een voorbeeld van 'nut' was 'De administratie/registratie en uitvoering van procedures voor zorgleerlingen hielpen mij om goede hulp te bieden aan leerlingen'. Deze, en alle andere items over aspecten van bureaucratie, zijn in de verleden tijd gesteld omdat de respondenten moesten antwoorden voor de situatie uit het vorig schooljaar.

Factoren die van invloed kunnen zijn op de mate van ervaren bureaucratie
Voor de variabelen D, E, F en G zijn per variabele respectievelijk drie (D en E), zes (F) en tien (G) items opgesteld. Voorbeelden:
- Kennis en vaardigheden (D): 'Ik was goed in staat om mijn taak rond het regelen van extra zorg voor leerlingen uit te voeren;
- Steun (E): 'Ik wist niet altijd bij wie ik terecht kon met vragen over mijn taken rond zorgleerlingen';
- Professionaliteit (F): 'De administratie rond zorgleerlingen hoorde gewoon bij mijn werk';
- Communicatie/organisatie (G): 'De schoolleiding informeerde mij goed over de regels en procedures met betrekking tot leerlingenzorg'.

Daarnaast is in de vragenlijst voor de intern begeleiders en zorgcoördinatoren nog een extra set items opgenomen met betrekking tot ervaren bureaucratie rond regels en procedures gerelateerd aan externe partijen (zoals samenwerkingsverband, indicatie-orgaan, inspectie, schoolbestuur). Deze items pasten niet geheel in het variabelenmodel, maar zijn toegevoegd op basis van het commentaar van externe deskundigen op de concept-vragenlijst.

Controlevariabelen
Voor de controlevariabelen zijn losse items opgesteld. Alleen voor de variabele werktevredenheid is een bestaande schaal gebruikt met vijf items, afkomstig

17 De term zorgleerlingen is in de vragenlijst gebruikt omdat het een korte omschrijving van de doelgroep van het onderzoek is, dit belast respondenten minder bij lezen en beantwoorden van vragen dan bij gebruik van de langere term leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften, die tegenwoordig gangbaarder is.

uit het Prima cohortonderzoek. De interne consistentie van deze schaal (alpha) is .76 (Van der Veen, Van der Meijden & Ledoux, 2006).

De verschillende versies van de vragenlijsten varieerden enigszins in lengte omdat intern begeleiders/zorgcoördinatoren in vergelijking met leerkrachten/mentoren meer taken hebben met betrekking tot de leerlingenzorg en ook met meer procedures en partijen te maken hebben. De vragenlijst voor intern begeleiders en leerkrachten in het (v)so is qua inhoud en taalgebruik afgestemd op de doelgroep.
Bij alle items in de vorm van uitspraken is een 5-punts Likert-schaal gebruikt, met antwoordmogelijkheden variërend van ‘helemaal niet van toepassing’ tot ‘helemaal van toepassing’.
De open vragen waren deels vragen om toelichting bij blokken items. Daarnaast zijn enkele specifieke open vragen geformuleerd. In bijlage II.D staat een overzicht van de open vragen.

De verschillende versies van de vragenlijst zijn voorgelegd aan enkele deskundigen en stakeholders (van de Kafkabrigade en de Algemene Onderwijsbond) en getest bij de verschillende doelgroepen (leraren, intern begeleiders en zorgcoördinatoren). Aan de hand van het commentaar zijn de vragenlijsten enkele malen bijgesteld.

2.3 Dataverzameling

De nulmeting is gericht op intern begeleiders en leerkrachten in het po, s(b)o en vso en zorgcoördinatoren en mentoren in het vo. In het vo is gekozen voor mentoren in plaats van (overige) docenten omdat zij in de praktijk meer te maken hebben met leerlingenzorg.
Voor de keuze van de scholen is om praktische redenen uitgegaan van de tien samenwerkingsverbanden passend onderwijs die in eerste instantie zijn geselecteerd voor deelonderzoek A, de nulmeting feitelijke bureaucratie bij samenwerkingsverbanden (swv-en). Op die manier was het relatief eenvoudig mogelijk om via de coördinatoren van de swv-en (die toch al werden benaderd) aandacht te vragen voor het onderzoek op de scholen. De gebruikte selectiecriteria resulteerden in een redelijk representatief beeld wat betreft verdeling stad/platteland, omvang van de scholen en percentage

leerlinggebonden financiering. Alleen wat betreft de G4 (vier grote steden) wijkt de nulmeting bij de scholen af van deelonderzoek A.

De totale steekproef omvatte 931 scholen, met van elke school de intern begeleider of zorgcoördinator en 25% van het aantal leerkrachten (po)/mentoren (vo). In tabel II.1 staat het aantal scholen per schooltype per samenwerkingsverband weergegeven.

Tabel II.1 Aantal scholen in steekproef per samenwerkingsverband, naar schooltype

Swv	N scholen po	N scholen vo	N scholen so, sbao en vso	totaal
1 G4 randstad	167	54	30	251
2 G32 Zuid-Nederland	82	23	14	119
3 G32 Midden-Nederland	37	10	14	61
4 G32 Oost-Nederland	69	14	19	102
5 platteland Noord-Nederland	333	39	26	398
Totaal	*688*	*140*	*103*	*931*

Alle deelnemende scholen hebben een schriftelijke uitnodiging ontvangen om deel te nemen aan het onderzoek, geadresseerd aan de intern begeleider of zorgcoördinator. Met deze wijze van werving is in eerder onderzoek rond passend onderwijs (Ledoux et al., 2013) goede ervaring opgedaan. De leerkrachten en mentoren zijn benaderd via de intern begeleiders en zorgcoördinatoren: die ontvingen naast een uitnodigingsbrief voor henzelf ook een setje brieven voor collega's en instructie over het verspreiden van die brieven onder 25% van de leerkrachten/mentoren.

De AOb heeft middels een wervingstekst in zowel de uitnodigingsbrieven als op de eigen website deelname aan het onderzoek ondersteund.
In verband met de looptijd van het onderzoek vond de dataverzameling plaats in een voor scholen ongunstige periode (half november – half december). Daarom is tevens een anonieme versie van de vragenlijst open gesteld, om de totale respons te vergroten. De link naar de anonieme vragenlijst is herhaalde malen verspreid via onder meer Twitter, LinkedIn, een nieuwsbericht van de AOb en een attenderingsbericht van het ministerie van OCW.

In 3.1 gaan we in op de uiteindelijke totale respons en de respons in de verschillende respondentgroepen, via de steekproef en de open werving.

2.4 Data-analyse

Vergelijking respondenten gesloten en open vragenlijst
Als eerste zijn de data van de gesloten en de open versie van de vragenlijst vergeleken op een aantal kenmerken, om na te gaan of beide respondentgroepen als één geheel beschouwd konden worden. De analyse vond plaats op de volgende kenmerken: sekse, leeftijd, functie, opleiding gevolgd op gebied van leerlingenzorg, werktevredenheid, werkdruk algemeen, werkdruk in relatie tot leerlingenzorg, tijd besteed aan taken rond leerlingenzorg, aantal lgf-leerlingen en aantal leerlingen zonder indicatie maar met ondersteuning.
Uit de analyses blijkt dat er maar weinig significante verschillen zijn tussen beide groepen: deelnemers aan de open vragenlijst zijn gemiddeld ouder en hebben vaker een opleiding gevolgd op gebied van leerlingenzorg. Daarnaast hebben vergeleken met de steekproef naar verhouding meer intern begeleiders de open vragenlijst ingevuld. Dat kenmerk kan samenhangen met leeftijd en opleiding op gebied van leerlingenzorg. Beide groepen bleken echter niet significant te verschillen in sekse, tijdsinzet op diverse taken rond leerlingenzorg, ervaren werkdruk en werktevredenheid. Daarom is besloten om de groepen samen te nemen voor de vervolganalyses.

Factoranalyse en analyse op betrouwbaarheid
Op het totale bestand zijn vervolgens twee factoranalyses uitgevoerd, om na te gaan in hoeverre respectievelijk de variabelen A, B en C (mate van ervaren bureaucratie) en D t/m G (beïnvloedende factoren, zie 2.1) te onderscheiden waren op basis van de data.
Uit de factoranalyses komen in totaal twee factoren naar voren met betrekking tot mate van ervaren bureaucratie en vier factoren wat betreft de beïnvloedende variabelen. Alle factoren bestaan voor het merendeel uit een logische combinatie van (delen van) variabelen (zie bijlagen II.B en II.C voor de statistische gegevens van de factoranalyse).

- Wat betreft variabelen A, B en C (mate van ervaren bureaucratie) konden twee schalen gevormd worden: *taakbelasting* en *doelmatigheid*. De schaal 'taakbelasting' heeft betrekking op de tijd en moeite die administratie/registratie en uitvoering van procedures kost. De schaal

'doelmatigheid' omvat items gerelateerd aan nut en helderheid van administratie, registratie en procedures.

- Wat betreft de variabelen D t/m G (van invloed op de mate van ervaren bureaucratie) konden op basis van de factoranalyse vier schalen gevormd worden met zowel voldoende items als inhoudelijke betekenis en helderheid: *externe druk, eigenaarschap, professionaliteit* en *ondersteuning*. De schaal 'externe druk' heeft betrekking op de druk en last die men ervaart van mensen of instanties van buitenaf (bijvoorbeeld ouders of inefficiënte door externen opgelegde procedures). De schaal 'eigenaarschap' betreft zowel de eigen zeggenschap over procedures rond leerlingenzorg als weten wat er van je wordt verwacht. De schaal 'professionaliteit' betreft de eigen kennis en vaardigheden en de aanwezigheid van (externe) professionele hulp. 'Ondersteuning' betreft aanwezige steun binnen en buiten de school.

Na toetsing op betrouwbaarheid is deze laatste schaal afgevallen. Als ondergrens voor de betrouwbaarheid is .60 aangehouden. Tabel II.2 bevat de labels en betrouwbaarheidsscores van de schalen. Zes items konden niet in een van de schalen worden opgenomen: drie items met betrekking tot ondersteuning, twee items gerelateerd aan de eigen taakopvatting rond leerlingenzorg en één item over helderheid van de eigen taken..

Tabel II.2 Betrouwbaarheid schalen

Schaal	Cronbach's alpha
Taakbelasting	.68
Doelmatigheid	.62
Externe druk	.76
Eigenaarschap	.76
Professionaliteit	.67
Steun	.58

De items die niet in een van de schalen waren onder te brengen, zijn op item-niveau geanalyseerd. De items met betrekking tot ervaren bureaucratie rond regels en procedures gerelateerd aan externe partijen, alleen gesteld aan intern begeleiders en zorgcoördinatoren, zijn buiten de factoranalyse gehouden en ook alleen op item-niveau geanalyseerd.

Vervolganalyses
Als eerste is beschrijvende statistiek uitgevoerd om de kenmerken van de respondenten als geheel en de verschillende groepen daarbinnen in kaart te brengen. Met het oog op het vaststellen van de mate van bureaucratie is vervolgens voor de verschillende aan bureaucratie gerelateerde taken rond leerlingenzorg nagegaan hoeveel respondenten (verdeeld naar functie) die taak afgelopen jaar uitvoerden en als hoe complex, tijdrovend dan wel nuttig die taken werden ervaren. Daarna zijn voor de schalen 'taakbelasting' en 'doelmatigheid' de gemiddelde scores berekend voor de totale groep en deelgroepen.
Hetzelfde is gedaan voor de schalen 'externe druk', 'eigenaarschap' en 'professionaliteit', de beïnvloedende variabelen. Vervolgens is een aantal analyses gedaan ter toetsing van verschillen tussen intern begeleiders/zorgcoördinatoren en leerkrachten/mentoren, en tussen po, so en vo. Ook zijn correlaties berekend tussen de mate van ervaren bureaucratie en de drie beïnvloedende schalen en is de samenhang nagegaan tussen een aantal controlevariabelen en de scores op de variabelen met betrekking tot de mate van ervaren bureaucratie, zowel voor de totale groep als voor deelgroepen. Waar mogelijk zijn verschillen berekend tussen groepen.

De antwoorden op de open vragen zijn per vraag geteld, en inhoudelijk gescand op hoofdlijnen. De globale patronen die op die manier zichtbaar werden, zijn gebruikt om de resultaten van de kwantitatieve analyse te illustreren of aan te vullen. De respons op de open vragen verschilt; met name vragen naar eigen ervaringen met betrekking tot bureaucratie rond leerlingenzorg zijn door veel respondenten beantwoord. Van de mogelijkheid om toelichting te geven bij groepen items is veel minder gebruik gemaakt. In bijlage II.D staat een overzicht van het aantal respondenten per open vraag/vraag om toelichting.

3 Resultaten

Hierna beschrijven we de resultaten van de analyses. De indeling is als volgt: in 3.1 geven we de gegevens weer van de totale respons en de respons per deelgroep, alsmede kenmerken van de onderzoeksgroep. Paragraaf 3.2 gaat in op de mate van ervaren bureaucratie, zowel rond de taken met betrekking tot de leerlingenzorg als in algemene zin. In 3.3 worden de uitkomsten beschreven van de factoren die van invloed zijn op de mate van ervaren bureaucratie en de correlaties daarvan met mate van ervaren bureaucratie. Vervolgens gaan we in 3.4 in op de samenhang tussen controlevariabelen en mate van ervaren bureaucratie. We sluiten het hoofdstuk af met de belangrijkste uitkomsten van de open vragen (3.5).

3.1 Respons en kenmerken van respondenten

Responsgegevens

In tabel II.3 staan de totale respons en de respons per afzonderlijke groep vermeld, van zowel de steekproef als de respondenten van de open vragenlijst. Bij de steekproef is ook het responspercentage weergegeven.

Tabel II.3 Respons steekproef (aantal en percentage), open vragenlijst en totaal, per groep

	Totale N steekproef per groep (schatting)	N respons per groep	% respons t.o.v. steekproef		N open vragenlijsten	N steekproef + open vragenlijsten
po ib	688	60	8.7		32	92
po leerkracht	1440	108	7.5		20	128
vo zc	140	10	7.1		9	19
vo mentor	850	23	2.7		13	36
so/sbao/vso ib	103	7	6.8		13	20
so/sbao/vso leerkracht	165	26	15.8		16	42
Totaal	3386	234	6.9		103	337

De gemiddelde respons binnen de steekproef is met 6.9% erg laag, waarbij met name de groep mentoren vo negatief opvalt. Dat kan een gevolg zijn van het feit dat de taken rond extra ondersteuning voor leerlingen in het vo grotendeels bij de zorgcoördinator en het zorgteam liggen; mentoren kunnen

daardoor minder dan leerkrachten in het po gemotiveerd zijn om de vragenlijst in te vullen. Ook kan de wijze van verspreiding (via de zorgcoördinator) een oorzaak zijn geweest, met name op grotere vo-scholen waar men elkaar minder makkelijk tegenkomt.
De lage respons bij intern begeleiders en zorgcoördinatoren wijkt sterk af van eerder onderzoek in passend onderwijs waar de werving op precies dezelfde wijze is uitgevoerd (Ledoux et al., 2013); daar was de gemiddelde respons in deze groepen 29%. Verschillende factoren kunnen van invloed zijn geweest op dit grote verschil: ongunstig moment, eventuele deelname aan eerder onderzoek naar passend onderwijs, allerlei taken en activiteiten waar het veld juist dit eerste uitvoeringsjaar van passend onderwijs mee te maken krijgen, en het feit dat de vragenlijst betrekking had op vorig schooljaar.
Tussen samenwerkingsverbanden blijken aanzienlijke verschillen te zijn wat betreft de respons. Voor het po (inclusief so en sbao) varieert de respons tussen ruim 11% (swv in Midden-Nederland, zie tabel II.1) en ruim 43% (swv G4). Voor het vo (inclusief vso) ligt de respons tussen ruim 7% (swv platteland) en ruim 53% (swv Zuid-Nederland).

De totale groep respondenten is door de respondenten van de open vragenlijst behoorlijk verhoogd. Omdat beide groepen op de belangrijkste kenmerken overeenkomen (zie 2.4) zijn alle analyses uitgevoerd op de totale groep (N=337). Via een poweranalyse is nagegaan in hoeverre de N van de verschillende groepen voldoende is om die groepen onderling te kunnen vergelijken. Daaruit blijkt dat de groepen naar functie (intern begeleider/zorgcoördinator en leerkracht/mentor) en naar schooltype (po, vo, so) kunnen worden vergeleken. De analyses zijn dan ook daartoe beperkt.

Kenmerken van de respondentgroepen
Bijlage II.A geeft een overzicht van een aantal kenmerken van de totale groep respondenten.
Ruim 86% van de respondenten is vrouw, ruim 13% is man. De leeftijden liggen in het po wat hoger dan in het vo en het so. In alle drie de schooltypen hebben relatief veel respondenten meer dan 20 jaar werkervaring. Bijna een derde heeft een cursus of opleiding op het gebied van leerlingenzorg gevolgd.
In tabel II.4 staan voor de totale groep respondenten de gegevens over werkdruk en werktevredenheid weergegeven. Tussen de groepen (naar functie en schooltype) zijn op dit punt geen significante verschillen. Alle groepen

ervaren een behoorlijk hoge werkdruk, zowel in het algemeen als in relatie tot leerlingenzorg. Tegelijkertijd scoort men ook hoog op werktevredenheid; de gemiddelde scores voor werkdruk en werktevredenheid zijn ongeveer gelijk.

Tabel II.4 Gemiddelde scores werktevredenheid, werkdruk algemeen en werkdruk in relatie tot leerlingenzorg (vijfpuntsschaal)

	N	gemiddelde	standaarddeviatie
werktevredenheid	293	3.69	.69
werkdruk algemeen	279	3.94	.86
werkdruk leerlingenzorg	252	3.96	.88

Leerkrachten en mentoren in het po en vo hebben gemiddeld 1.12 leerlingen met een 'rugzakje' in de klas, en 4.54 leerlingen zonder indicatie maar mét extra ondersteuning. Intern begeleiders en zorgcoördinatoren in het po en vo schatten het aantal rugzakjes-leerlingen op de gehele school op gemiddeld 3.10 (po, $N = 68$) en 14.83 (vo, $N = 12$), het percentage leerlingen zonder indicatie maar met ondersteuning ligt op gemiddeld 16.58 (po, $N = 64$) en 23.77 (vo, $N = 13$). Het aantal leerlingen zonder indicatie maar mét extra ondersteuning ligt op beide schooltypen dus aanzienlijk hoger dan het aantal lgf-leerlingen.
Wat betreft de samenhang tussen achtergrondvariabelen is op te merken dat een hoge ervaren werkdruk (zowel in algemene zin als rond leerlingenzorg) matig samenhangt met een lage werktevredenheid (correlatie = -.43 werkdruk algemeen, -.34 werkdruk rond leerlingenzorg). Het aantal leerlingen met een lgf-indicatie hangt licht samen met een lage werktevredenheid, waarbij een hoger aantal lgf-leerlingen samengaat met een lagere werktevredenheid (correlatie = -.13 totaal, -.05 voor leerkracht/mentor, -.19 voor ib/zc).

3.2 Mate van ervaren bureaucratie

Bij de resultaten met betrekking tot mate van ervaren bureaucratie maken we onderscheid tussen een taakspecifieke benadering (3.2.1) en een algemene benadering (3.2.2). In een laatste paragraaf (3.2.3) gaan we in op verschillen in mate van ervaren bureaucratie in relatie tot leerlingen met een lgf-indicatie en leerlingen zonder indicatie die wel extra ondersteuning krijgen.

Ervaren bureaucratie: taakspecifiek
Aan de respondenten is een aantal taken in relatie tot de leerlingenzorg voorgelegd, met de vraag hoe vaak zij met de betreffende taak te maken hadden (variërend van minder dan een keer per maand tot meer dan een keer per week). Vervolgens is voor alle taken die men minimaal eenmaal per maand uitvoerde gevraagd hoe tijdrovend, nuttig en ingewikkeld men de betreffende taak vond.
In tabel II.5 staat weergegeven hoeveel taken men minimaal eenmaal per maand uitvoerde, uitgesplitst voor intern begeleiders/zorgcoördinatoren en leerkrachten/mentoren.

Tabel II.5 Aantal taken meer dan eenmaal per maand, per respondent

aantal taken*	intern begeleiders/zorgcoördinatoren		leerkrachten/mentoren	
	N	**%**	**N**	**%**
0	1	.8	7	3.5
1	3	2.3	9	4.5
2	3	2.3	13	6.5
3	5	3.8	43	21.6
4	14	10.8	36	18.1
5	28	21.5	35	17.6
6	15	11.5	30	15.1
7	6	4.6	23	11.6
8	20	15.4	3	1.5
9	21	16.2		
10	14	10.8		
totaal	*130*	*100*	*206*	*100*

** maximaal aantal taken was bij ib/zc 10, bij leerkrachten/mentoren 7*

In de tabellen II.6 en II.7 staan de gemiddelde scores op de items over tijd, nut en complexiteit van de verschillende taken, voor respectievelijk intern begeleiders/zorgcoördinatoren (N=131) en leerkrachten/mentoren (N=206). Het bijhouden van dossiers van zorgleerlingen en contacten met ouders zijn taken die een groot deel van de intern begeleiders/zorgcoördinatoren minimaal eenmaal per maand uitvoert. Taken die door relatief weinig respondenten minimaal eenmaal per maand worden uitgevoerd zijn het opstellen van een schoolondersteuningsprofiel en contacten met andere scholen. Bij de leerkrachten/mentoren staat registreren van leerlinggegevens bovenaan, met

contacten met ouders op de tweede plaats. Overleg met de ambulant begeleider en externe hulpverleners wordt relatief weinig genoemd.

Tabel II.6 Taken van ib-ers/zorgcoördinatoren en gemiddelde scores voor tijd/nut/complexiteit, per taak (vijfpuntschaal)

Taak en items		N taak meer dan 1x per maand	gemiddelde	standaard deviatie
toezicht registratie leerlinggegevens (1)				
	tijdrovend *	104	3.69	1.04
	Nuttig	105	3.95	.98
	ingewikkeld *	104	2.19	.95
analyseren van leerlinggegevens				
	Tijdrovend	72	3.74	.98
	Nuttig	73	4.48	.75
	ingewikkeld	71	2.39	.93
maken van handelingsplannen/groepsplannen of leerkrachten daarbij begeleiden (2)				
	tijdrovend *	85	3.98	1.05
	nuttig *	87	4.08	.97
	ingewikkeld	85	2.60	1.21
bijhouden dossiers zorgleerlingen (3)				
	Tijdrovend	100	4.24	.93
	Nuttig	99	3.54	.98
	ingewikkeld	99	2.93	1.14
overleg met ambulant begeleider (4)				
	Tijdrovend	71	3.07	1.25
	Nuttig	73	3.74	1.14
	ingewikkeld	70	1.69	.89
overleg externen structureel (5)				
	tijdrovend *	61	3.28	1.16
	nuttig *	62	4.31	.74
	ingewikkeld	61	1.92	.95
overleg externen incidenteel				
	Tijdrovend	93	3.18	1.16
	Nuttig	92	4.22	.74
	ingewikkeld	92	2.15	.95
contacten met andere scholen				
	Tijdrovend	41	3.05	1.05
	Nuttig	41	4.29	.75
	ingewikkeld	41	2.22	1.11
contacten met ouders (6)				
	Tijdrovend	109	3.22	1.41
	nuttig *	111	4.69	.50
	ingewikkeld	109	2.34	1.11
opstellen schoolondersteuningsprofiel				
	Tijdrovend	33	4.55	.67
	Nuttig	33	3.45	1.18
	ingewikkeld	33	3.58	1.15

Tabel II.7 Taken van leerkrachten/mentoren en daarbij ervaren tijd, nut, complexiteit (vijfpuntsschaal)

Taak en items		N taak meer dan 1x per maand	gemiddelde	standaard deviatie
registreren leerlinggegevens (1)				
	tijdrovend *	183	4.04	.90
	Nuttig	184	3.72	.96
	ingewikkeld *	183	2.76	1.14
maken van handelingsplannen/groepsplannen (2)				
	tijdrovend *	90	4.32	.87
	nuttig *	89	3.54	.1.08
	ingewikkeld	89	2.90	1.24
invullen formulieren en verzamelen gegevens zorgleerlingen (3)				
	Tijdrovend	134	4.28	.83
	Nuttig	134	3.54	1.02
	ingewikkeld	134	2.93	1.09
overleg met intern begeleider				
	Tijdrovend	149	2.97	1.19
	Nuttig	149	4.18	.99
	ingewikkeld	148	1.84	.96
overleg met ambulant begeleider (4)				
	Tijdrovend	61	3.48	1.07
	Nuttig	60	3.75	1.05
	ingewikkeld	61	2.02	.96
overleg externe hulpverleners (5)				
	tijdrovend *	67	3.81	1.03
	nuttig *	67	3.73	1.09
	Ingewikkeld	67	2.24	1.07
*contacten met ouders (6)**				
	tijdrovend	153	3.48	1.32
	nuttig *	153	4.41	.81
	Ingewikkeld	152	2.36	1.05

** Significante verschillen tussen intern begeleiders/zorgcoördinatoren en leerkrachten/mentoren, $p < 0.05$*

In het algemeen vindt men de verschillende taken redelijk tot erg tijdrovend. Dat geldt met name voor de administratieve taken (invullen van formulieren, bijhouden van dossiers, registratie etc) en dan het sterkst bij de leerkrachten/mentoren. Overlegtaken vindt men duidelijk minder tijd kosten, maar ook daar liggen de gemiddelden boven het schaalmidden. Ingewikkeld vindt men de meeste taken niet; alleen het invullen van formulieren en

bijhouden van dossiers wordt wel relatief complex gevonden. Voor leerkrachten en mentoren geldt dat ook voor het maken van handelingsplannen. Alle taken worden als nuttig ervaren, ook de meest tijdrovende taken. De contacten met ouders springen er wat betreft nut positief uit, bij beide groepen respondenten.
De spreiding is bij veel items hoog, wat wijst op grote variatie in antwoorden. Hoewel bijvoorbeeld gemiddeld gesproken het maken van handelingsplannen/groepsplannen (of begeleiden daarbij) niet heel ingewikkeld wordt gevonden, blijkt toch ruim een kwart van de intern begeleiders/zorgcoördinatoren en ongeveer een derde van de leerkrachten/mentoren dit wel degelijk (heel) ingewikkeld te vinden (zie bijlage II.E). En hoewel men gemiddeld het contact met de ouders als zeer nuttig ervaart, vindt ongeveer een derde van beide groepen respondenten dit maar tamelijk nuttig, en vindt ruim 14% van de intern begeleiders/zorgcoördinatoren die contacten zelfs (helemaal) niet nuttig. Ook over de tijd die die contacten kosten, oordeelt men zeer gevarieerd: een derde van de intern begeleiders/zorgcoördinatoren en bijna een kwart van de leerkrachten/mentoren vindt deze contacten helemaal niet of niet zo tijdrovend, maar respectievelijk ruim een vijfde en ruim een kwart vindt ze daarentegen wel behoorlijk tijdrovend.

Bij min of meer vergelijkbare taken (genummerd met 1 - 6 in beide tabellen) blijken intern begeleiders/zorgcoördinatoren en leerkrachten/mentoren weinig van mening te verschillen, met een paar uitzonderingen: taken rond het registreren van leerlinggegevens (1) vinden leerkrachten/mentoren significant meer tijdrovend en ingewikkeld dan intern begeleiders/zorgcoördinatoren. Taken rond het maken van handelingsplannen (2) en het overleg met externe hulpverleners (5) hebben leerkrachten/mentoren als significant minder nuttig en meer tijdrovend ervaren dan intern begeleiders/zorgcoördinatoren. Contacten met ouders (6) vonden intern begeleiders/zorgcoördinatoren significant nóg nuttiger dan leerkrachten/mentoren.
Analyses op schoolniveau, voor alleen de vergelijkbare taken 1 – 6 van beide groepen respondenten, laten zien dat er alleen een significant verschil is tussen vo en so wat betreft contacten met ouders: men vindt die in het vo meer tijdrovend dan in het so.

Tot slot zijn op basis van alle scores met betrekking tot tijd, nut en complexiteit drie afzonderlijke somscores berekend, als maten voor ervaren tijdrovendheid, nut en complexiteit van alle taken bij elkaar. In tabellen II.8 en II.9 zijn deze somscores weergegeven, voor respectievelijk intern begeleiders/zorgcoördinatoren en leerkrachten/mentoren. Daaruit blijkt dat intern begeleiders en zorgcoördinatoren de taken vooral als nuttig ervaren, daarna als tijdrovend en in veel geringere mate als complex. Bij de leerkrachten en mentoren ligt dat in zoverre anders, dat zij de taken in ongeveer gelijke mate als nuttig en tijdrovend ervaren.

Tabel II.8 Somscores tijdrovendheid, nut en complexiteit – intern begeleiders/zorgcoördinatoren

	N	gemiddelde (N taken = 10)	standaarddeviatie
somscore 'tijd'	119	16.90	6.72
somscore 'nut'	120	19.18	5.99
somscore 'complexiteit'	118	10.95	4.98

Tabel II.9 Somscores tijdrovendheid, nut en complexiteit – leerkrachten/mentoren

	N	gemiddelde (N taken=7)	standaarddeviatie
somscore 'tijd'	194	13.92	6.95
somscore 'nut'	195	13.45	6.25
somscore 'complexiteit'	194	9.21	4.83

Men kon ook overige, niet in de lijst aangegeven taken toevoegen in de vragenlijst. Daarvan hebben 135 respondenten gebruik gemaakt. Veelal waren deze taken een specificering van de meer algemeen gestelde taken in de items. Soms betroffen ze leerlingenzorg in meer algemene zin, waarbij het voornamelijk ging om overleg met collega's, bijvoorbeeld gesprekken over leerlingen, coaching en klassenbezoeken. Intern begeleiders in het po hebben vooral taken toegevoegd met betrekking tot onderzoek en observaties, zoals toetsen van zorgleerlingen en groepsobservaties. Leerkrachten in het po noemen vooral zoeken of aanpassen van lesmateriaal en het werk in relatie tot het volgen van leerlingen (bijvoorbeeld het maken van trendanalyses, het bijhouden van logboeken en het werken met leerlijnen). Leerkrachten in het so noemden vaak administratieve taken, bijvoorbeeld incidentenregistratie en het

leerlingvolgsysteem bijhouden. Tot slot zijn door leerkrachten in het algemeen taken genoemd in relatie met overleg met leerlingen zelf, zoals het begeleiden van leerlingen bij plannen en structureren.

Ervaren bureaucratie: algemeen

Aan de respondenten is ook een aantal items voorgelegd met betrekking tot ervaren bureaucratie bij administratie/registratie en procedures rond leerlingenzorg in algemene zin. Daarbij is sprake van twee schaalvariabelen, 'taakbelasting' en 'doelmatigheid', en één los item. In tabel II.10 staan de gemiddelde schaalscores voor de totale groep weergegeven en de gemiddelden op de samenstellende items.

Tabel II.10 Gemiddelde scores op schalen taakbelasting en doelmatigheid, en samenstellende items (vijfpuntsschaal)

Schaal en item	N	gemiddelde	standaarddeviatie
Taakbelasting: De administratie en registratie en procedures rond leerlingenzorg...	310	2.74*	.59
vroegen veel (bv. dubbel) papierwerk		3.79	1.11
waren ingewikkeld om uit te voeren		2.88	1.05
kostten mij weinig tijd		1.92	.97
gingen ten koste van mijn andere taken		3.27	1.23
deed ik vaak in mijn vrije tijd		3.72	1.23
Doelmatigheid: De administratie en registratie en procedures rond leerlingenzorg...	311	3.52	.77
waren op onze school helder geregeld		3.62	1.04
hielpen om goede hulp aan deze leerlingen te bieden		3.33	1.04
waren belangrijk voor een goede leerlingenzorg op school		3.60	.99
Los item: De administratie en registratie en procedures rond leerlingenzorg...			
vond ik vaak tamelijk zinloos	308	2.56	1.15

** significant verschil tussen intern begeleiders/zorgcoördinatoren en leerkrachten/mentoren, p<.05*

Alleen op de schaal 'doelmatigheid' is sprake van een significant verschil tussen intern begeleiders/zorgcoördinatoren en leerkrachten/mentoren: de intern begeleiders/zorgcoördinatoren vinden de administratie/registratie en

procedures rond de leerlingenzorg doelmatiger (ofwel nuttiger en duidelijker) dan de leerkrachten/mentoren. Wat betreft de taakbelasting verschillen beide groepen niet op schaalniveau. Wel valt op itemniveau op dat leraren duidelijk veel meer dan intern begeleiders aangeven dat men veel doet in de vrije tijd. Ook ervaart men de administratieve en registratie-taken vaker als tamelijk zinloos.

Uit analyses van de gegevens naar schooltype (po, vo en so) blijkt dat op de drie schalen geen significante verschillen zijn tussen schooltypen.

Als we kijken naar de gegevens op niveau van de samenstellende items, is een vergelijkbare lijn te constateren met de taakspecifieke benadering van ervaren bureaucratie: leerlingenzorg in het algemeen vindt men niet ingewikkeld, wél tijdrovend (tijd die ook ten koste gaat van andere taken en vrije tijd) en behoorlijk nuttig. De standaarddeviatie is bij de meeste items echter hoog, wat wijst op grote onderlinge verschillen in antwoorden. Dat is terug te zien in de frequenties van de itemscores (zie bijlage II.E). Zo oordeelt men bijvoorbeeld zeer gevarieerd op de uitspraak 'de administratie en registratie rond leerlingenzorg vond ik vaak tamelijk zinloos': ruim 44% van de leerkrachten/mentoren vindt die uitspraak (helemaal) niet van toepassing op de eigen situatie. Ongeveer een kwart oordeelt echter tegengesteld, en herkent zich juist tamelijk of heel sterk in de uitspraak.

Mate van ervaren bureaucratie: verschillen die samenhangen met percentage zorgleerlingen

Administratie, registratie en procedures rond leerlingenzorg hebben in het regulier onderwijs betrekking op zowel leerlingen met indicatie voor een 'rugzakje' als op leerlingen zonder indicatie maar met extra ondersteuning. Beide groepen doorlopen verschillende procedures. Daarom is gevraagd met welke van beide groepen men voor het gevoel het meest met bureaucratie te maken heeft en (alleen aan intern begeleiders/zorgcoördinatoren) welke groep het meeste werk kost.

Van de intern begeleiders en zorgcoördinatoren (N=64) is 83% van mening dat zorgleerlingen zonder lgf-indicatie het *meeste werk* kosten. De mogelijkheid van het geven van een toelichting hierbij hebben respondenten (N=15) vooral gebruikt om een specifieke groep leerlingen te benoemen die hen veel werk kost: bijvoorbeeld leerlingen met gedragsproblematiek, langdurig zieke leerlingen, thuiszitters en leerlingen van wie de ouders geen toestemming willen geven voor een indicatieaanvraag.

Interessant is dat met betrekking tot bureaucratie in relatie tot beide groepen leerlingen 60% van de intern begeleiders/zorgcoördinatoren (N=65) juist de *meeste bureaucratie* ervaren met betrekking tot leerlingen met een lgf-indicatie. Ook hierbij is de toelichting (N=11) vooral gebruikt om een specifieke groep leerlingen te benoemen die hen veel werk kost, zoals leerlingen met gedragsproblemen.

3.3 Factoren van invloed op mate van ervaren bureaucratie

Uit de factoranalyse kwamen drie schaalvariabelen waarvan we veronderstellen dat zij van invloed kunnen zijn op de mate van ervaren bureaucratie: externe druk, eigenaarschap en professionaliteit (zie 2.4). In tabel II.11 staan de gemiddelde schaalscores en de gemiddelde scores op de afzonderlijke items weergegeven, voor de totale respondentengroep. Tabel II.12 geeft de gemiddelde scores weer op items die niet in de schaalvariabelen konden worden ondergebracht.

Tabel II.11 Gemiddelde scores op schalen en items beïnvloedende factoren (vijfpuntsschaal)

Schaal en item*	N	gemiddelde	standaarddeviatie
Externe druk	302	2.81	.77
Ik voelde druk van ouders bij het aanvragen van extra ondersteuning voor een leerling		2.51	1.19
Rond zorgleerlingen wordt door allerlei mensen een beroep op je gedaan, dat vond ik belastend		2.96	1.22
Bij het aanvragen van extra ondersteuning voor leerlingen waren teveel mensen betrokken		2.85	1.21
Het aanvragen van extra ondersteuning voor leerlingen kon efficiënter		3.65	1.13
De administratie en het overleg rond zorgleerlingen vormden voor mij geen grote belasting		2.57	1.16
Ik moest dezelfde gegevens van leerlingen vaak meerdere keren aanleveren		3.49	1.31
De procedures waar je rondom zorgleerlingen aan moet voldoen leken vaak een doel op zichzelf		3.38	1.15
Eigenaarschap	302	3.64	.73
Ik had invloed op de ondersteuning die een leerling uiteindelijk kreeg		3.74	1.04
Ik voelde mij onvoldoende betrokken bij de inrichting van procedures waar wij als school mee te maken hebben rond zorgleerlingen		2.34	1.14
Mijn kennis op het gebied van zorgleerlingen werd serieus genomen door externe partners		4.01	1.01
Ik wist wat van ons als school werd verwacht met betrekking tot zorgleerlingen		3.96	.93
Ons bestuur informeerde mij goed over regels en procedures met betrekking tot de leerlingenzorg		3.20	1.16
Ik hoorde zelden iets terug over wat er gedaan werd met gegevens van leerlingen die ik moest aanleveren		2.66	1.19
Professionaliteit	303	3.67	.86
Ik was op de hoogte van de procedures rond het aanvragen van extra ondersteuning van leerlingen		3.70	1.17
Ik was goed in staat om mijn taak rond het regelen van extra zorg voor leerlingen uit te voeren		3.70	1.00
Contact met mensen van buiten de school (hulpverleners, ambulant begeleiders etc.) was prettig en ondersteunde mij		3.60	1.06

** Negatief gestelde items zijn ten behoeve van de schaalscore wel omgepoold, maar ten behoeve van de gemiddelden op item-niveau niet.*

Tabel II.12 Gemiddelde scores op losse items beïnvloedende factoren (vijfpuntsschaal)

Losse items	gemiddelde	standaarddeviatie
Ik kon binnen de school hulp/advies krijgen van anderen (zoals van collega ib-er, schoolleider) voor taken met betrekking tot leerlingenzorg	3.81	1.15
Ik kon buiten de school hulp/advies krijgen van anderen (zoals van ib-netwerk, samenwerkingsverband, bestuur) voor taken met betrekking tot leerlingenzorg	3.77	1.09
Ik wist niet altijd bij wie ik terecht kan met vragen over mijn taken rond zorgleerlingen	1.86	1.06
Ik wist wat ik moest doen met betrekking tot zorgleerlingen	3.05	1.32
Goede zorg bieden en leerlingen op een passende plek krijgen is belangrijk, uitvoeren van procedures hoorde daar nu eenmaal bij	3.73	.94
De administratie rond zorgleerlingen hoorde gewoon bij mijn werk	3.73	1.05

De resultaten op schaalniveau laten een relatief lage gemiddelde score zien op de schaal externe druk, en een duidelijk hogere gemiddelde score op de schalen eigenaarschap en professionaliteit. Op itemniveau vallen de in het algemeen hoge standaarddeviaties op, wat aangeeft dat respondenten onderling sterk van mening verschilden. Zo was bijvoorbeeld weliswaar een duidelijke meerderheid van beide groepen respondenten het (helemaal) eens met de uitspraak dat men vaak gegevens van leerlingen meerdere keren moest aanleveren, maar herkent toch rond 20% van beide groepen respondenten zich hier (helemaal) niet in (zie bijlage II.E). En waar men gemiddeld niet zo van mening is dat bij het aanvragen van ondersteuning voor leerlingen teveel mensen zijn betrokken, vindt toch ruim een derde van de intern begeleiders/zorgcoördinatoren en ruim een kwart van de leerkrachten/mentoren dat dit tamelijk of heel sterk het geval is. Dat maakt de resultaten wat lastig te interpreteren; we kunnen aannemen dat de context en het referentiekader een grote rol spelen bij bijvoorbeeld de ervaring dat men gegevens meerdere keren moest aanleveren of de mening of er teveel mensen betrokken zijn bij het aanvragen van extra ondersteuning van leerlingen.
De items die bij de factoranalyse niet bij een van de schalen konden worden ondergebracht, hebben vooral betrekking op het krijgen van hulp en advies, en

op de eigen taakopvatting rond zorgleerlingen. Men oordeelt gemiddeld positief over de beschikbare ondersteuning en is gemiddeld vrij sterk van mening dat taken rond leerlingenzorg een vanzelfsprekend aspect zijn van het werk. Ook hierbij is echter sprake van sterk uiteenlopende antwoorden, zoals terug te zien is in bijlage II.E. Ook verschillen tussen beide groepen respondenten zijn goed zichtbaar in de frequenties per itemscore: zo geeft ruim 60% van de leerkrachten/mentoren aan (helemaal) niet te weten wat men moest doen met betrekking tot leerlingenzorg, tegen nog geen 4% van de intern begeleiders/zorgcoördinatoren.

Wat betreft de verschillen tussen intern begeleiders/zorgcoördinatoren en leerkrachten/mentoren op deze drie schalen blijkt dat intern begeleiders/zorgcoördinatoren significant hoger scoren op de schaal professionaliteit, ofwel meer van mening zijn dat ze in staat zijn hun taken uit te voeren en daarbij hulp kunnen krijgen. Tussen de schooltypen zijn geen significante verschillen (zie tabel II.13).

Tabel II.13 Gemiddelde schaalscores, naar functie en schooltype (vijfpuntsschaal)

	Intern begeleider/zorgcoördinator			Leerkrachten/mentoren		
	N	M	Sd	N	M	sd
Externe druk	111	2.80	.77	191	2.82	.77
Eigenaarschap	111	3.64	.63	191	3.64	.78
*Professionaliteit**	111	4.06	.76	192	3.45	.83

** significant, $p<0.05$*

	po			Vo			so		
	N	M	sd	N	M	sd	N	M	sd
Externe druk	202	2.77	.75	44	2.81	.75	56	2.97	.82
Eigenaarschap	202	3.68	.69	44	3.56	.73	56	3.58	.85
Professionaliteit	202	3.70	.83	45	3.49	1.01	56	3.70	.80

3.4 Samenhang tussen beïnvloedende factoren/controlevariabelen en mate van ervaren bureaucratie

In het variabelenmodel is uitgegaan van mogelijke beïnvloeding van de mate van ervaren bureaucratie door verschillende voor bureaucratie relevante factoren. Niet voor alle onderscheiden factoren bleken goede schalen mogelijk (zie 2.4), maar voor *externe druk, eigenaarschap* en *professionaliteit* is dat wel het geval. Voor die variabelen is nagegaan in hoeverre er sprake is van een samenhang met de beide schaalvariabelen die ervaren bureaucratie meten, 'taakbelasting' en 'doelmatigheid'. De resultaten staan in tabel II.14.

Tabel II.14 Correlaties tussen beïnvloedende factoren en factoren mate van ervaren bureaucratie

		factoren mate van ervaren bureaucratie	
		(geen) taakbelasting	*doelmatigheid*
beïnvloedende factoren	*(geen) externe druk*	.505	.279
	eigenaarschap	.208	.425
	professionaliteit	.102	.402

Voor de weergave van de samenhangen in deze tabel zijn items waar nodig omgescoord, zodanig dat elke variabele weergeeft 'hoe meer, hoe gunstiger in het licht van bureaucratie'. Bij de variabelen externe druk en taakbelasting betekent dat: hoe hoger de score, hoe minder ervan sprake is. Omdat het lezen van de tabel te vergemakkelijken is daarom bij beide variabelen (geen) toegevoegd
We zien dat *externe druk* (druk die ib-ers/zorgcoördinatoren en leerkrachten/mentoren ervaren van anderen) matig samenhangt met taakbelasting en licht met doelmatigheid. In andere woorden: naarmate minder externe druk wordt ervaren, wordt ook minder bureaucratie ervaren, vooral in termen van taakbelasting (tijd en werk die besteed wordt aan taken rond leerlingenzorg). Ook geldt: hoe minder externe druk, hoe doelmatiger (nuttig, zinvol) de taken rond leerlingenzorg worden ervaren. Deze samenhang is echter maar zwak.
Verder zien we dat *eigenaarschap* (de mate van invloed die men zelf kan uitoefenen) en *professionaliteit* (de hoeveelheid eigen kennis en vaardigheden) matig samenhangen met doelmatigheid en licht met taakbelasting. In andere woorden, naarmate men zich meer zelf eigenaar voelt van de taken en

processen rond leerlingenzorg worden die taken en processen ook als meer zinvol beleefd en worden ze minder belastend gevonden. Hier is juist de samenhang met belasting zwak.
We zien dus verwachtingen achter ons variabelenmodel bevestigd voor de hier genoemde factoren. Daarbij is het goed te begrijpen dat eigenaarschap en professionaliteit vooral een relatie hebben met doelmatigheid (taken worden nuttiger gevonden als de betrokkene er meer kennis en controle over heeft) en minder met taakbelasting, en dat externe druk juist een relatie heeft met taakbelasting (veel bemoeienis van anderen geeft meer werk, of in ieder geval de beleving van meer werk) en minder met doelmatigheid.

Met betrekking tot de controlevariabelen komt uit de analyses naar voren dat er sprake is van een (zwakke) samenhang tussen de mate van werktevredenheid en beide schalen van mate van ervaren bureaucratie. Uit tabel II.15 blijkt dat een hoge werktevredenheid samen gaat met zowel een hoge ervaren doelmatigheid als een lage ervaren taakbelasting van administratie en procedures rond leerlingenzorg. De ervaren algemene werkdruk en werkdruk rond zorgleerlingen hangen negatief samen met beide factoren van mate van ervaren bureaucratie, wat wil zeggen dat een hoge werkdruk samen gaat met een hoge mate aan ervaren bureaucratie.

Tabel II.15 Correlaties tussen drie controlevariabelen en factoren mate van ervaren bureaucratie

		factoren mate van ervaren bureaucratie	
		(geen) taakbelasting	*Doelmatigheid*
	werkdruk zorgleerlingen	-.379	-.209
	algemene werkdruk	-.275	-.147
controlevariabelen	*werktevredenheid*	.388	.275

3.5 Ervaren bureaucratie in relatie tot regels en procedures externe partijen

Aan intern begeleiders en zorgcoördinatoren (N=73) is een extra set items voorgelegd, met betrekking tot hun ervaringen met regels en procedures van externe partijen (zoals swv-en, schoolbesturen, indicatie-organen, inspectie). Deze items zijn alleen op item-niveau geanalyseerd. In tabel II.16 staan de

gemiddelde scores weergegeven (5-punts Likert-schaal, 1=helemaal niet van toepassing, 5=helemaal van toepassing).

Tabel II.16 Gemiddelde scores op items over regels en procedures van externe partijen (alleen intern begeleiders/zorgcoördinatoren) (vijfpuntsschaal)

De regels en procedures van externe partijen...	N	gemiddelde	standaarddeviatie
waren duidelijk wat betreft de onderlinge taakverdeling	73	2.97	.97
waren goed uit te voeren	72	3.10	.77
lieten ruimte om er binnen de school op eigen wijze mee om te gaan	72	2.92	.92
getuigden van weinig vertrouwen in de kennis en expertise die we op school hebben	72	2.68	1.09
waren weinig flexibel	72	3.27	.98
waren onderling slecht op elkaar afgestemd	72	3.08	.96
leidden vaak tot frustratie bij ouders	72	3.08	1.16
waren een verspilling van geld of tijd	72	2.96	.93
waren omslachtig (bijvoorbeeld veel fasen, te veel details of heel lange formulieren)	72	3.61	.96
duurden erg lang (denk aan wachttijden, wachtlijsten)	71	3.89	.98
sloten niet op elkaar aan (bijvoorbeeld door verschillende administratiesystemen)	71	3.37	1.06

Relatief negatief oordeelt men over de lange duur, de omslachtigheid en het niet op elkaar aansluiten van procedures van externe partijen. Ook vindt men ze niet geweldig flexibel. Veel gemiddelde scores zitten dicht bij het schaalmidden, met opnieuw een vrij hoge spreiding wat wijst op grote verschillen binnen de respondentengroep. Terwijl bijvoorbeeld bijna de helft van de respondenten zich niet (sterk) herkent in de uitspraak dat regels en procedures van externe partijen getuigden van weinig vertrouwen in hun kennis en expertise, ligt dat voor een kwart van de respondenten geheel anders; zij herkennen zich juist (heel) sterk hierin. En hoewel ruim 44% van mening is dat die regels en procedures niet zo of helemaal niet flexibel waren, vindt ruim 23% dat wel meevallen.

3.6 Ervaren bureaucratie: open vragen

In twee afsluitende open vragen is respondenten in algemene zin gevraagd waar men zich het meest aan ergert met betrekking tot bureaucratie in relatie tot leerlingenzorg, en wat voor hen bureaucratie 'is'. Beide vragen hebben veel reacties opgeroepen.

De vraag naar ergernissen is door bijna driekwart van de respondenten (N=251) beantwoord, evenredig verdeeld over de verschillende groepen. Die antwoorden kwamen in de kern in grote mate overeen. Ergernis betreft met name de grote hoeveelheid (vaak lange) formulieren en het gevoel dat men meer dan eens hetzelfde moet invullen: *"Veel papieren om in te vullen, overlap en geen onderling overleg binnen dezelfde organisaties"*; *"Invullen van veel formulieren waar je meerdere keren hetzelfde in moet vullen."* Een ander voorbeeld is het aanleveren van bewijslast bij een beperking, vooral als overduidelijk is dat een leerling daarvoor extra zorg nodig heeft.

Ook vindt men dat alles erg (te) gedetailleerd moet worden opgeschreven: *"Het feit dat ik elke millimeter moet vastleggen, zoals bijvoorbeeld het feit dat ik een zorgleerling die drie keer door me heen praat en die ik daarom even op de gang stuur, meteen moet registreren. Ik vind dit zonde van mijn kostbare tijd en het belemmert me om deze keuze te maken en dus in mijn dagelijks werk."*

Steeds veranderende regels zijn eveneens een bron van ergernis: *"Dat de regels continu veranderen, dat is voor ouders ook erg onduidelijk. Het lijkt dan of wij niet goed op de hoogte zijn."*

Niet digitaal kunnen aanleveren van gegevens vindt men vervelend, omdat registreren op papier meer werk kost en minder efficiënt is.

Een irritatie van wat andere aard die veel is genoemd, betreft het gevoel dat beslissingen worden genomen op basis van 'dossiers' in plaats van praktijkervaring: *"Er wordt meer gekeken hoe het op papier staat, dan hoe het in de praktijk verloopt"*. Te volgen procedures worden dan beschouwd als een gebrek aan vertrouwen in leraren.

Tot slot wordt genoemd dat het krijgen van daadwerkelijke hulp vaak erg lang duurt: *"Veel papieren om in te vullen, overlap en geen onderling overleg binnen dezelfde organisaties."* Ook vindt men dat de procedures efficiënter zouden kunnen verlopen: *''Dat je veel moet registeren en ik vaak het gevoel heb dat je het dubbel aan het doen bent. Al ben ik wel van mening dat het belangrijk is om te registeren om een goed beeld van de zorg te krijgen. Het zou efficiënter kunnen naar mijn idee."*.

De vraag wat bureaucratie in relatie tot leerlingenzorg inhoudt, is door bijna twee derde van de respondenten (N=201) beantwoord. De kern van de antwoorden komt overeen met de vraag naar ergernis: bureaucratie is vooral een teveel aan administratie, formulieren, papierwinkel. Voorbeelden zijn het dubbel of vaker aanleveren van informatie, de onmogelijkheid om gegevens uit het digitale leerlingvolgsysteem te exporteren en het veelal op papier moeten aanleveren van gegevens.

4 Samenvatting

Dit deelonderzoek was gericht op de ervaren bureaucratie bij scholen en had een tweeledig doel: ten eerste de ontwikkeling van een vragenlijst om ervaren bureaucratie in relatie tot leerlingenzorg te meten bij intern begeleiders, zorgcoördinatoren en leraren, ten tweede het meten van de ervaren bureaucratie bij de verschillende doelgroepen in het schooljaar 2013-2014, voorafgaand aan de invoering van passend onderwijs.

Ten behoeve van de eerste doelstelling is een online vragenlijst ontwikkeld, geschikt voor herhaalde meting en verschillende doelgroepen. Daarbij is uitgegaan van drie typen variabelen: variabelen die de mate van ervaren bureaucratie meten, variabelen die betrekking hebben op factoren die van invloed kunnen zijn op de mate van ervaren bureaucratie, en controlevariabelen. Op basis van factoranalyses zijn twee schalen onderscheiden met betrekking tot de mate van ervaren bureaucratie: taakbelasting (bestaande uit items die gaan over tijd die taken en procedures rond de leerlingenzorg kosten, en de complexiteit van die taken en procedures) en doelmatigheid (het ervaren nut en de helderheid van taken en procedures). De mate van ervaren bureaucratie is behalve algemeen ook taakspecifiek benaderd: van een aantal taken is gevraagd hoe tijdrovend, nuttig en complex men de betreffende taak vond.
Bij de beïnvloedende factoren blijkt sprake te zijn van drie schalen: externe druk (de mate waarin men druk van buiten ervaart bij het uitvoeren van administratieve taken rond leerlingenzorg), eigenaarschap (de mate waarin men het gevoel heeft zelf invloed te hebben op taken en procedures) en professionaliteit (eigen kennis en vaardigheden).

Voor de meting van ervaren bureaucratie op scholen zijn van 931 po-, vo- en so-scholen in tien samenwerkingsverbanden alle intern begeleiders en zorgcoördinatoren benaderd, en via hen een deel van de leerkrachten (po/so) en mentoren (vo). De uiteindelijke respons was met 6.9% heel laag. Er zijn wel grote verschillen in respons per samenwerkingsverband. Behalve via de steekproef is ook een anonieme versie van de vragenlijst verspreid. Beide groepen respondenten konden samengenomen worden voor de analyses, wat de totale N brengt op 337.

Uit de resultaten blijkt dat concrete taken rond de leerlingenzorg als redelijk tot erg tijdrovend ervaren worden. De administratieve taken vindt men meer tijdrovend dan de overlegtaken. Alle taken vindt men echter nuttig, ook de meest tijdrovende taken. Contacten met ouders springen er op dit punt positief uit (heel nuttig). Ingewikkeld om uit te voeren vindt men de meeste taken niet. Intern begeleiders/zorgcoördinatoren scoren bij de concrete taken wat hoger op nut en wat lager op 'kost veel tijd' dan leerkrachten/mentoren.
Met betrekking tot de factoren taakbelasting en doelmatigheid in relatie tot de administratie en registratie van procedures rond de leerlingenzorg is een vergelijkbare lijn te zien: de gemiddelde taakbelasting ligt onder het schaalmidden, de ervaren doelmatigheid juist boven het schaalmidden. Dat wil zeggen dat de taken rond leerlingenzorg vrij belastend worden gevonden, maar ook nuttig. Wel is de spreiding in de scores van de afzonderlijke items groot, wat wijst op verschillen binnen de respondentengroep. Die verschillen blijken niet gerelateerd te zijn aan schooltype, maar wel aan functie: op de factor taakbelasting is een significant verschil tussen intern begeleiders/zorgcoördinatoren en leerkrachten/mentoren (leerkrachten en mentoren rapporteren meer taakbelasting).

Met betrekking tot de beïnvloedende factoren externe druk, eigenaarschap en professionaliteit is sprake van relatief lage gemiddelde scores op de factor externe druk en duidelijk hogere scores op de factoren eigenaarschap en professionaliteit. Ook hierbij is echter sprake van een grote spreiding, dus grote onderlinge verschillen. Alleen wat betreft professionaliteit hangen die verschillen significant samen met respondentgroepen; op deze factor scoren intern begeleiders/zorgcoördinatoren hoger dan leerkrachten/mentoren.
Het variabelenmodel ging uit van samenhang tussen enerzijds de twee onderscheiden factoren van mate van ervaren bureaucratie (taakbelasting en doelmatigheid) en anderzijds drie beïnvloedende factoren (externe druk, eigenaarschap en professionaliteit). Die samenhang blijkt er inderdaad te zijn: een lage ervaren externe druk, een sterk gevoel van eigenaarschap en een hoge ervaren professionaliteit gaan samen met een lage ervaren taakbelasting en een hoge ervaren doelmatigheid van administratieve taken en procedures rond leerlingenzorg. Een hoge ervaren algemene werkdruk en werkdruk rond leerlingenzorg hangen daarentegen samen met een hoge mate van ervaren bureaucratie (ofwel een hoge taakbelasting en een lage ervaren doelmatigheid).

Deel III

Deelonderzoek C:

Ervaren bureaucratie bij ouders

1 Inleiding

In dit deel doen we verslag van de nulmeting bureaucratie bij ouders. Net als de meting bij scholen had deze een tweeledig doel: een vragenlijst ontwikkelen om te meten in hoeverre ouders bureaucratie ervaren rondom onderwijs aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften en het daadwerkelijk vaststellen van ervaren bureaucratie bij ouders. Het instrument moest weer bruikbaar zijn voor deze nulmeting én zonder al te grote aanpassingen tevens voor herhaalde meting. Conform de onderzoeksopdracht is het onderzoek gericht op ouders in het primair, voortgezet onderwijs en speciaal onderwijs.

Analoog aan het deelonderzoek bij scholen zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. In welke mate ervaren ouders van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften bureaucratie in relatie tot (het verkrijgen van) onderwijshulp voor hun kind?
2. Welke voor bureaucratie relevante factoren hangen samen met de mate van ervaren bureaucratie bij ouders?
3. In hoeverre zijn er verschillen tussen de schoolsoorten?

2 Onderzoeksopzet

Eerst gaan we in op de wijze waarop we het begrip ervaren bureaucratie hebben geoperationaliseerd (2.1). In 2.2 beschrijven we hoe op basis daarvan het instrument, een online vragenlijst, is ontwikkeld. Paragraaf 2.3 gaat in op de dataverzameling, waarna we tot slot weergeven welke analyses zijn uitgevoerd om tot de gewenste resultaten te komen (2.4).

2.1 Operationalisering ervaren bureaucratie bij ouders

Voor het onderzoek bij de ouders is de eis van herhaalbaarheid een grotere complicerende factor dan bij scholen: de positie en rol van ouders gaan immers veranderen in passend onderwijs. De zorgplicht van de scholen heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat ouders, als het goed is, niet meer hoeven te 'shoppen' om een geschikte school voor hun kind te vinden. Daarnaast kunnen procedures en criteria voor toewijzing van zorg gaan variëren per samenwerkingsverband, waarbij de rol van ouders ook kan variëren.
We hebben daarom bij de ontwikkeling van de vragenlijst voor ouders gezocht naar een aantal onderscheidende onderdelen en kenmerken van de procedure voor indicatiestelling, toewijzing van ondersteuning en schoolkeuze die in principe (zij het soms met een andere naam of onderliggend proces) ook de komende jaren een rol blijven spelen. Streven was ook bij deze vragenlijst om te komen tot een aantal schalen, met name met oog op herhaalde metingen.

Uitgangspunt waren dezelfde variabelen A t/m G (zie par. 2.1 in deelonderzoek II) als gebruikt bij de nulmeting bij de scholen. De variabelen A, B en C (de mate van ervaren bureaucratie) hebben bij ouders min of meer dezelfde invulling gekregen:

A. *Gemak/complexiteit van administratie/registratie/procedures*
   - hoe ingewikkeld uit te voeren
   - 'papierwerk' (bijvoorbeeld vaak hetzelfde moeten invullen)
B. *Tijd die administratie/registratie/procedures kosten*
   - tijdsduur
   - frequentie (hoe vaak heeft men ermee te maken)
C. *Relevantie/nut*
   - nut en noodzaak, in relatie tot het doel

De factoren die van invloed zijn op ervaren bureaucratie (variabelen D t/m G) zijn bij de ouders toegespitst op hun rol en ervaringen. Dat heeft geleid tot de volgende globale omschrijving:

D. Kennis en vaardigheden
- kennis over procedures en eigen vaardigheden om daarmee om te gaan

E. Steun
- beschikbaarheid van hulp en ondersteuning bij procedures

F. Invloed[18]
- invloed op verloop van procedures
- mate waarin andere partijen rekening houden met wensen en kennis van ouders

G. Informatie/communicatie (G1), vertrouwen (G2) en samenwerking (G3):
- communicatie van school/indicatieorganen richting ouders
- feedback van school/indicatieorganen richting ouders
- vertrouwen in procedures en deskundigheid van partijen binnen die procedures
- actieve betrokkenheid bij procedures

Ook bij de ouders hebben we een aantal achtergrondvariabelen meegenomen, te weten leeftijd, geslacht en etnische achtergrond van het kind, schooltype en –niveau van het kind en het opleidingsniveau van de ouder.

2.2 Instrumentontwikkeling

Uitgangspunt bij de constructie van de vragenlijsten voor ouders was een voor ouders logische opbouw van onderdelen. De vragenlijst moest bovendien afgestemd zijn op twee verschillende doelgroepen die deels met verschillende procedures te maken hebben:

- Ouders van een kind in po, vo en (v)so waarvoor in 2013 of eerder een lgf-indicatie is aangevraagd (al dan niet toegekend) of een indicatie voor lwoo (leerwegondersteuning in het vmbo) of PrO (Praktijkonderwijs); deze ouders noemen we indicatie-ouders;

18 Bij de scholen valt F uiteen in twee concepten: invloed en professionaliteit, in de zin van taakopvatting. Dit laatste is alleen een zinvol concept voor professionals en voor ouders dus niet meegenomen.

- Ouders van een kind in po en vo zonder indicatie maar mét extra ondersteuning op school; deze ouders noemen we ondersteuning-ouders.

Voor deze twee groepen zijn twee (gedeeltelijk verschillende) versies van de vragenlijst gemaakt. Uitgangspunt bij beide versies zijn de procedures waar ouders achtereenvolgens mee te maken krijgen: bijvoorbeeld voor de eerste groep de procedures rond de aanvraag van een indicatie, het al dan niet verkrijgen van een indicatie, en het eventueel zoeken van een (andere) school op basis van de indicatie. Voor de tweede groep betreft dat de procedures rond eventueel ingezet diagnostisch onderzoek. Daarnaast gaat het voor beide groepen om de betrokkenheid bij het opstellen van een handelingsplan/ontwikkelingsperspectief, als dat voor het kind gemaakt was. Binnen deze twee versies zijn nog aanpassingen gemaakt in relatie tot schooltype.

Per onderdeel van de procedure is ouders steeds gevraagd naar:
1. Ervaren bureaucratie, in de zin van complexiteit, tijd en nut van het betreffende onderdeel (variabelen A, B en C). Daartoe zijn steeds dezelfde drie vragen gesteld aan ouders, bijvoorbeeld:

De formulieren die ik in moest vullen voor de indicatie vond ik …

helemaal niet ingewikkeld	–	heel ingewikkeld
heel weinig tijd kosten	–	heel veel tijd kosten
helemaal niet nuttig	–	heel nuttig

2. Factoren die van invloed zijn op de mate van ervaren bureaucratie: variabelen D t/m F.

Deze zijn bevraagd in een aantal items, die (voor zover van toepassing) terugkwamen bij elk onderdeel van de procedure. Bijvoorbeeld: 'informatie/communicatie' (aspect van variabele G) is bevraagd met betrekking tot de indicatieprocedure ('Ik kreeg voldoende informatie over wat een indicatie is', 'ik kreeg voldoende informatie over waarom de indicatie-aanvraag was afgekeurd/goedgekeurd'), het maken van een handelingsplan ('ik heb voldoende uitleg gekregen over wat een handelingsplan/ontwikkelingsperspectief inhoudt') en het zoeken van een school ('ik kreeg voldoende informatie over wat de school mijn kind kan bieden').

Door deze koppeling aan procedures, bevatte de vragenlijst voor de eerste groep (de indicatie-ouders) per variabele aanzienlijk meer items dan die voor de tweede groep (de ondersteuning-ouders). Die laatste groep krijgt immers in veel mindere mate te maken met procedures die kunnen leiden tot bureaucratie-ervaringen.

De meeste items hadden de vorm van uitspraken met antwoordmogelijkheden op een vijf-punts Likertschaal. Alle items zijn in de verleden tijd gesteld en ouders zijn steeds geattendeerd op de periode waarover de betreffende vragen gingen. In de vragenlijst was ruim gelegenheid voor ouders om toelichting te geven op hun antwoorden en zo hun eigen ervaring kwijt te kunnen. Bijlage III.A bevat een overzicht van de open vragen.

De verschillende versies van de vragenlijst zijn voorgelegd aan enkele deskundigen (onder meer van oudervereniging Balans en de Landelijke Ouderraad, en de Kafkabrigade) en getest bij de verschillende doelgroepen. Aan de hand van het commentaar is de vragenlijst enkele malen bijgesteld. De nulmeting bureaucratie bij ouders is om praktische redenen (deels dezelfde doelgroep en voorkomen van overbevraging) samengevoegd met de nulmeting oudertevredenheid[19]. Dat had tot gevolg dat de uiteindelijke vragenlijst uit twee onderdelen bestond, items gerelateerd aan ervaren bureaucratie en items gerelateerd aan oudertevredenheid.

2.3 Dataverzameling

Zoals reeds toegelicht bestaat de doelgroep van de nulmeting bureaucratie bij ouders dus uit:

- alle ouders met een kind in po, vo en (v)so waarvoor in de periode voorafgaand aan de invoering van passend onderwijs een indicatie-aanvraag is gedaan voor lgf of lwoo/PrO;
- alle ouders met een kind in regulier po en vo waarvoor geen indicatie-aanvraag is gedaan maar dat wel extra ondersteuning krijgt op school.

19 Behalve de nulmeting bureaucratie zijn er nog meer nulmetingen uitgevoerd in het kader van de evaluatie passend onderwijs. Eén daarvan gaat over oudertevredenheid. Deze is qua dataverzameling samengevoegd met het ouders-deel van de nulmeting bureaucratie. Over de nulmeting oudertevredenheid is een afzonderlijk rapport uitgebracht (Kuiper, Dikkers, Emmelot & Ledoux, 2015).

De nulmeting bureaucratie bij ouders is wat betreft de werving en dataverzameling samengevoegd met de nulmeting oudertevredenheid. DUO[20] heeft voor dit onderzoek en het deelonderzoek bureaucratie een a-selecte (willekeurige) steekproef getrokken uit alle ouders in de genoemde schooltypen. Hierbij is de volgende verdeling aangehouden:

- 8000 leerlingen met een indicatie uit het jaar 2013 (po[21], vo, (v)so)
- 4000 leerlingen zonder indicatie uit het po in het huidige schooljaar
- 4000 leerlingen zonder indicatie uit het vo in het huidige schooljaar
- 6000 leerlingen uit het mbo
  Deze laatste groep is alleen betrokken bij de nulmeting oudertevredenheid en komt in dit onderzoek dus verder niet voor.

Bij het selecteren van leerlingen door DUO blijkt altijd een percentage leerlingen niet benaderd te kunnen worden. Dit kan bijvoorbeeld komen omdat de adresgegevens onbekend zijn of omdat mensen bij eerder onderzoek aan hebben gegeven niet meer mee te willen werken. In totaal zijn uiteindelijk 21271 ouders benaderd voor beide nulmetingen (de 729 leerlingen die niet benaderd konden worden, waren ongeveer gelijk verdeeld over de schooltypen).

Er is dus geselecteerd op leerling, de ouders van die leerlingen zijn benaderd voor het onderzoek.
In tabel III.1 is te zien hoeveel ouders met een kind met een indicatie hebben gereageerd. In tabel III.2 is weergegeven hoeveel ouders hebben aangegeven dat voor hun kind een indicatieaanvraag is gedaan of dat het extra ondersteuning krijgt. Het getal voor het (v)so wijkt in deze tabel af van de informatie in tabel III.1, dit komt doordat niet alle (v)so-ouders hebben aangegeven dat hun kind een indicatie heeft gehad (wat natuurlijk wel altijd het geval moet zijn geweest). Voor het (v)so konden we voor tabel III.1 daarom uitgaan van schooltype, maar voor po en vo moesten we uitgaan van informatie over indicatie die door ouders zelf is gegeven in de vragenlijst. Voor meer informatie over de gehele steekproef en respons (inclusief leerlingen zonder

20 Dienst Uitvoering Onderwijs, de afdeling van het Ministerie van OCW die gegevens over leerlingen en scholen registreert, onder meer voor bekostigingsdoeleinden.
21 Inclusief speciaal basisonderwijs.

indicatieaanvraag of extra ondersteuning) verwijzen we naar de nulmeting oudertevredenheid (Kuiper, Dikkers, Emmelot, & Ledoux, 2015).

Naar alle ouders is een schriftelijke uitnodiging gestuurd (op naam van hun kind, dat wil zeggen de geselecteerde leerling), met het verzoek deel te nemen aan het onderzoek. Ouders konden op een website met een inlogcode (in de brief opgenomen) toegang krijgen tot de internetvragenlijst. Wanneer ouders geen toegang hadden tot internet kon de vragenlijst telefonisch met een van de onderzoekers ingevuld worden. Hiervan is een paar maal gebruik gemaakt.
Met deze manier van werving is door Ecorys (2014) goede ervaring opgedaan bij het onderzoek naar de mening van ouders over passend onderwijs. In dat onderzoek werd bij de eerste meting een respons van 41% behaald en bij de tweede meting 29%. De dataverzameling hebben we daarom op een soortgelijke manier aangepakt. Vanwege de korte looptijd van het project en de hoge kosten kon niet worden gerappelleerd.
Omdat de dataverzameling van dit onderzoek moest plaatsvinden in een ongunstige periode (begin december – eind december), gingen we uit van een lagere respons dan in het onderzoek van Ecorys. Om de respons toch zo hoog mogelijk te maken, is besloten om de vragenlijst ook openbaar beschikbaar te maken. De link naar deze vragenlijst is meerdere keren verspreid via sociale media (met name via Twitter, ook door OCW), in een nieuwsbrief en op de website van oudervereniging Balans en de Landelijke Ouderraad. In deze berichten werd ook opgeroepen mee te werken aan het onderzoek wanneer men een brief had ontvangen.

Tabel III.1 Steekproef en respons (DUO-steekproef)

Schooltype	Totale N steekproef per groep	N respons per groep	% respons t.o.v. steekproef
so	1269	72	5.7
vso	693	50	7.2
po (met indicatie)	1971	221	11.2
vo (met indicatie)	2029	188	9.3
Totaal	*5269*	*481*	*9.1*

De gemiddelde respons van indicatie-ouders binnen de steekproef was 9.1%. Wat opvalt is dat de respons binnen het so en vso het laagst is. Mogelijk zijn

deze ouders minder geïnteresseerd in het onderzoek omdat ze denken dat passend onderwijs niet op hen betrekking heeft.
De respons wijkt sterk af van de respons van Ecorys (2014). Hiervoor zijn verschillende verklaringen mogelijk: geen mogelijkheid tot rappel, het ongunstige moment in het jaar, eventuele deelname aan eerder onderzoek naar passend onderwijs en het feit dat de vragenlijst betrekking had op vorig schooljaar. Bovendien spreekt dit onderzoek inhoudelijk vermoedelijk minder tot de verbeelding van ouders dan een onderzoek waarin ouders hun mening over passend onderwijs kwijt kunnen.

Tabel III.2 Aantal leerlingen waarvoor een indicatieaanvraag is gedaan of dat extra ondersteuning krijgt naar schooltype (DUO-steekproef)

Schooltype	Indicatieaanvraag	Extra ondersteuning
so	51	6
sbo	120	49
vso	40	3
praktijkonderwijs	6	1
po	221	38
vo	188	34
Geen school	4	0
Totaal	*630*	*131*

Verder hebben in totaal hebben 32 indicatie-ouders en 16 ondersteuning-ouders via de open werving een vragenlijst ingevuld.

2.4 Data-analyse

Vergelijking respondenten steekproef en open werving
Om te kunnen bepalen of de gegevens uit de open vragenlijst (open werving) samengevoegd konden worden met die uit de gesloten vragenlijst (steekproefouders), is gekeken of de antwoorden van de beide responsgroepen overeen kwamen op de variabelen ‘het diagnostisch onderzoek vond ik nuttig’, ‘het diagnostisch onderzoek vond ik tijd kosten’, ‘het diagnostisch onderzoek vond ik lang duren’, ‘de procedure voor het aanvragen van een indicatie vond ik ingewikkeld’, ‘de procedure voor het aanvragen van een indicatie vond ik lang duren’ en ‘de procedure voor het aanvragen van een indicatie vond ik nuttig’. Verondersteld zou immers kunnen worden dat vooral ouders die veel

bureaucratie hebben ervaren bij de indicatieprocedure of het diagnostische onderzoek de neiging hebben om zelf het initiatief te nemen een vragenlijst in te vullen. Dat bleek inderdaad het geval: de respondenten van de open vragenlijst hebben op drie van bovenstaande variabelen een hogere score dan de respondenten van de gesloten vragenlijst. Voornamelijk ouders die veel bureaucratie hebben ervaren, hebben dus de open werving vragenlijst ingevuld. Bovendien waren de respondenten van de open vragenlijst hoger opgeleid dan de respondenten van de gesloten vragenlijst. Vanwege de onvergelijkbaarheid van de groepen is besloten de open vragenlijst apart te analyseren.

Factoranalyse en analyse op betrouwbaarheid
Beoogd doel van de vragenlijst was te komen tot een aantal schalen, met name in verband met vervolgmetingen. Daartoe is een factoranalyse uitgevoerd op de resultaten van de vragenlijsten van de indicatie-ouders. Het aantal items per variabele dat overeenkwam met de items van de ondersteuning-ouders was te klein om de ondersteuning-ouders hierbij ook mee te nemen. Veel data gingen verloren wanneer deze groepen gezamenlijk werden geanalyseerd. Daarom is besloten de factoranalyses alleen uit te voeren voor de indicatie-ouders.
In III.B zijn de resultaten van de factoranalyse weergegeven. Er konden twee bruikbare schalen worden gevormd met betrekking tot ervaren bureaucratie (N = 469). Voor de beïnvloedende variabelen zijn drie bruikbare schalen gevormd (N = 530). Alle schalen hadden voldoende betrouwbaarheid (zoals te zien is in tabel III.3) en inhoudelijke samenhang.
De geconstrueerde schalen stemmen slechts gedeeltelijk overeen met de beoogde (sub)schalen (zie de onderscheiden variabelen in 2.1). Voor ervaren bureaucratie kon wel een aparte schaal voor het aspect *nut* worden gemaakt, maar bleken de aspecten *tijd* en *gemak* samen te gaan. Dat is op zichzelf wel begrijpelijk: iets dat eenvoudig wordt gevonden kost ook al gauw minder tijd, en vice versa. Voor de factoren die ervaren bureaucratie kunnen beïnvloeden vonden we de bedoelde variabelen in de factoranalyse niet terug. De items voor de meting hiervan groepeerden niet naar deze inhouden maar naar het toepassingsgebied dat we hebben gekozen in de operationalisatie, respectievelijk de *indicatieprocedure* en de *ondersteuning*. De resulterende variabelen hebben we daarom getypeerd als *oordeel over indicatieprocedure* en *oordeel over ondersteuning*. In die oordelen gaan verschillende beoordelingsaspecten samen, zoals communicatie, vertrouwen etc. Bijlage III.B

bevat hierover meer informatie. Daarnaast kon nog een aparte variabele *samenwerking* worden gemaakt.

Omdat deze schalen alleen voor de indicatie-ouders konden worden gevormd, zijn ze ook alleen voor deze ouders geanalyseerd. Om resultaten voor alle ouders te kunnen laten zien moest dus op itemniveau geanalyseerd worden. In de resultatenparagrafen ligt daar dan ook de nadruk op. Ook items die buiten de drie schalen vallen, zijn alleen op item-niveau geanalyseerd.

Tabel III.3 Betrouwbaarheid schalen

Schaal	Cronbach's alpha
Ervaren bureaucratie, tijd en gemak	.81
Ervaren bureaucratie, nut	.70
Oordeel over indicatieprocedure	.92
Oordeel over ondersteuning	.77
Samenwerking	.89

Vervolganalyses
Als eerste zijn beschrijvende statistische analyses uitgevoerd, om inzicht te krijgen in de kenmerken van de totale respondentengroep (zowel van de kinderen als van de ouders). Dit betreft het geslacht, de leeftijd en etniciteit van het kind, het aantal toegekende indicaties en het geslacht en opleidingsniveau van de ouder. Het geslacht, de leeftijd en de etnische achtergrond van het kind zijn afkomstig van de gegevens van DUO. Verder is in dit deel onderzocht hoeveel ouders een (andere) school hebben gezocht naar aanleiding van de indicatie en zijn kenmerken van kinderen die niet naar school gaan beschreven.
Ten tweede zijn de mate van bureaucratie en factoren die de ervaren bureaucratie beïnvloeden voor de gehele groep ouders per item bepaald. Voor de indicatie-ouders is bovendien beschreven hoe zij op de gevormde schalen scoren.
Vervolgens is nagegaan in hoeverre groepen per item van elkaar verschillen. Hierbij is een onderscheid gemaakt op de volgende variabelen:

- Verschillen tussen ouders met kinderen op het regulier en speciaal onderwijs
- Verschillen tussen indicatie-ouders en ondersteuning-ouders

- Verschillen tussen po, vo en so[22]
- Verschillen in achtergrondkenmerken (etnische achtergrond, geslacht van het kind en opleidingsniveau van de ouder)

De antwoorden op de open vragen zijn per vraag geteld, en inhoudelijk gescand op hoofdlijnen. De globale patronen die op die manier zichtbaar werden zijn gebruikt om de resultaten van de kwantitatieve analyse te illustreren of aan te vullen.

22 In de analyses zijn het speciaal onderwijs, speciaal basisonderwijs, voortgezet speciaal onderwijs en praktijkonderwijs samengevoegd tot één groep ‘so’ . Praktijkonderwijs is geen speciaal onderwijs, maar gezien de populatie (veel leerlingen die extra ondersteuning krijgen) hebben we het voor dit onderzoek bij deze groep gevoegd. Er is geen verder onderscheid gemaakt naar schooltype binnen dit cluster. De soms kleine aantallen laten dit niet goed toe.

3 Resultaten

3.1 Kenmerken van respondenten

Kenmerken van de kinderen

In tabel III.4 zijn enkele achtergrondkenmerken van de kinderen te vinden. Er deden meer ouders van jongens mee[23] en voornamelijk leerlingen met een autochtone achtergrond. De gemiddelde leeftijd van de kinderen op 1 oktober 2013 was 10.4 jaar.

Tabel III.4 Geslacht en etnische achtergrond van de kinderen

Achtergrondkenmerk		Aantal	Percentage
Geslacht	Jongen	563	70.1
	Meisje	240	29.9
Etnische achtergrond	Autochtoon	703	87.5
	Westers allochtoon	43	5.4
	Niet-Westers allochtoon	57	7.1

Kenmerken van de onderwijssituatie

In tabel III.5 is te zien voor welke clusters/onderwijsvormen een indicatieaanvraag is gedaan.

23 Dit komt doordat er ook meer jongens dan meisjes zijn die een indicatie resp. extra ondersteuning krijgen in het onderwijs.

Tabel III.5 Clusters/Onderwijsvorm waarvoor een indicatieaanvraag is gedaan

Gebied	Aantal
Cluster 1 (blinde en slechtziende kinderen)	0
Cluster 2 (dove en slechthorende kinderen en kinderen met spraak-taalproblemen	76
Cluster 3 (moeilijk lerende en langdurig zieke kinderen en kinderen met een lichamelijke of meervoudige handicap)	130
Cluster 4 (kinderen met psychiatrische problemen of gedragsproblemen)	317
Leerwegondersteunend onderwijs (lwoo)	47
Praktijkonderwijs (pro)	5[a]
Weet ik niet	51
Totaal	*626*

[a] Dit cijfer wijkt af van het cijfer in tabel XIII.1 [steekproef en respons]. Ouders op het praktijkonderwijs weten wellicht niet altijd dat hun kind een indicatie heeft.

Naar aanleiding van de indicatie is er voor 183 ouders sprake geweest van een keuze tussen regulier en speciaal onderwijs. Van deze groep hebben 98 ouders een (andere) school gezocht voor hun kind. 50 ouders (totaal 90) hebben meerdere scholen bezocht om het goede aanbod voor hun kind te vinden. 25 ouders hebben meegemaakt dat één of meerdere scholen hun kind niet wilde plaatsen (zie tabel III.6).

Tabel III.6 Aantal scholen dat een kind niet wilde plaatsen

Aantal scholen	Aantal leerlingen (*N* = 67)
1	17
2	6
3	2

Voor vier ouders van kinderen waarvoor een indicatieaanvraag is gedaan geldt dat hun kind vorig jaar niet naar school ging. Aan deze ouders is gevraagd wat de reden was dat er geen school gevonden kon worden voor het kind. Drie ouders vulden dit in: het kind is met 18 jaar van school gegaan, het kind valt overal tussen en hoort daarom gewoon in het regulier basisonderwijs, het kind was opgenomen in een psychiatrische jeugdkliniek. Gevraagd is ook naar de belangrijkste reden dan een kind niet naar school gaat, waarop één antwoord is gegeven: bij het kind is volgens de ouder een verkeerde diagnose gesteld (het kind past in geen enkel cluster en heeft vooral behoefte aan veiligheid).

Kenmerken van de ouders

Achtergrondkenmerken van de ouders die de vragenlijst hebben ingevuld, zijn te vinden in tabel III.7. Hierin is te zien dat het grootste deel van ouders vrouw was. Het grootste deel van de ouders had een gemiddeld of hoog opleidingsniveau. Bovendien waren de meeste ouders in Nederland geboren.

Tabel III.7 Geslacht, opleidingsniveau en geboorteland de ouder

Kenmerk		Aantal	Percentage
Geslacht (*N* = 700)	Man	151	21.6
	Vrouw	549	78.4
Opleidingsniveau (*N* = 704)	Laag	48	6.8
	Gemiddeld	319	45.3
	Hoog	337	47.9
Geboorteland (*N* = 697)	Nederland	666	95.6
	Suriname	4	0.6
	Nederlandse Antillen	1	0.1
	Turkije	5	0.7
	Marokko	3	0.4
	Anders	18	2.6

3.2 Ervaren bureaucratie en overige factoren

Hier beschrijven we de resultaten met betrekking tot de ervaren bureaucratie en factoren die de ervaren bureaucratie beïnvloeden. Dit gebeurt per item, want alleen zo kunnen alle ouders worden meegenomen (zie 2.4). De opvallendste resultaten worden ook in tekst besproken en waar zinvol aangevuld met informatie uit open vragen. Vervolgens worden de resultaten op schaalniveau gepresenteerd voor de indicatie-ouders.

Ervaren bureaucratie

We laten eerst zien (tabel III.8) in welke mate de ouders bureaucratie hebben ervaren bij vijf verschillende elementen in leerlingenzorg waarmee ouders te maken kunnen hebben. Bij elk element zijn verschillende aspecten van bureaucratie bevraagd: *tijd* die het ouders heeft gekost, *nut*, *duur* (bijvoorbeeld lengte van een indicatieprocedure) en *complexiteit* (aangegeven als 'gedoe' of 'ingewikkeld'). In deze en de volgende tabellen over ervaren bureaucratie geldt

dat een laag gemiddelde staat voor *veel* bureaucratie, terwijl een hoog gemiddelde *weinig* bureaucratie betekent.

Tabel III.8 Gemiddelden en standaarddeviaties voor ervaren bureaucratie bij het diagnostisch onderzoek, het maken van een handelingsplan/ontwikkelingsperspectief, formulieren voor de indicatie en de procedure voor het aanvragen van een indicatie

Items		Aantal	Gemiddelde (1 = veel bureaucratie, 5 = weinig bureaucratie)	Standaarddeviatie
Het diagnostisch onderzoek bij mijn kind vond ik...				
	Tijd	613	2.67	1.15
	Nut	607	4.11	1.05
	Duur	601	2.83	1.08
Het maken van een handelingsplan/ ontwikkelingsperspectief vond ik...				
	Gedoe	407	3.57	1.13
	Tijd	404	3.21	1.09
	Nut	404	4.01	1.10
De formulieren die ik in moest vullen voor de indicatie vond ik...				
	Ingewikkeld	601	3.50	1.12
	Tijd	599	2.76	1.14
	Nut	599	3.42	0.95
De procedure voor het aanvragen van een indicatie vond ik...				
	Ingewikkeld	603	2.94	1.20
	Duur	600	2.63	1.18
	Nut	596	3.33	0.96

Volgens de ouders is bij 611 kinderen (totaal 756) een diagnostisch onderzoek gedaan. Uit tabel III.8 blijkt dat deze ouders het diagnostisch onderzoek over het algemeen erg nuttig vonden, maar ook dat het wel redelijk veel tijd kostte en lang duurde.

Ouders van 620 kinderen (totaal 738) geven aan dat er een handelingsplan/ontwikkelingsperspectief is gemaakt. 401 ouders hebben zelf een rol gespeeld in het maken van dit handelingsplan/ontwikkelingsperspectief. Tabel III.8 laat zien dat ouders het maken van een handelingsplan/ontwikkelingsperspectief erg nuttig vonden en

niet bijzonder tijdrovend of lastig. Van de mogelijkheid om hun ervaringen met het handelingsplan/ontwikkelingsperspectief in een open vraag nader te beschrijven, hebben 133 ouders gebruik gemaakt. De antwoorden variëren zeer. Sommige ouders zijn positief en geven aan dat het opstellen van het handelingsplan (vooral) door de school is gedaan, anderen vinden dat de school hierin te kort schiet (en dat zij zelf veel moeten doen). Soms gebeurt het ook in goed overleg. Er wordt soms geklaagd over de bureaucratie (vakjes invullen, maar twijfel wat het kind daar aan heeft; duurt lang; veel administratie; er wordt weinig mee gedaan/'papieren tijger'). Anderzijds is men er ook positief over: geeft structuur, nuttig om de ontwikkeling te kunnen volgen. Een ouder merkt op dat er in het vo – in tegenstelling tot het po – geen handelingsplan gemaakt is.

Ouders van kinderen voor wie een indicatieaanvraag is gedaan, vonden deze aanvraag redelijk tijdrovend. Bovendien vonden zij de procedure voor het aanvragen van een indicatie redelijk ingewikkeld en lang duren. Over het nut zijn de ouders wel positief.

Bij de meeste items in tabel III.8 is de spreiding vrij groot. Dit betekent dat de antwoorden van de ouders nogal uiteen lopen. In bijlage III.D zijn in grafiekvorm de scores per item weergegeven, dit geeft nader inzicht in deze spreiding. Daaruit blijkt bijvoorbeeld dat ruim 35% van de ouders diagnostisch onderzoek veel tijd vinden kosten, terwijl circa 20% vindt dat dit juist niet het geval is. Ook over de tijd die een handelingsplan of ontwikkelingsperspectief kost lopen de meningen nogal uiteen. Hetzelfde geldt voor de ingewikkeldheid van het verkrijgen van een indicatie. De meeste eensgezindheid is er bij de uitspraken over het nut van de verschillende elementen.

In de volgende tabel (III.9) staan de items die gingen over de schoolkeuze. Deze zijn alleen relevant voor indicatie-ouders. Zoals in de tabel te zien is, vonden zij een keuze tussen gewoon en speciaal onderwijs (indien van toepassing) over het algemeen niet erg ingewikkeld of veel tijd kosten. Bovendien vonden zij het zoeken van een geschikte school niet veel gedoe of tijdrovend. De formulieren die voor de schoolaanmelding ingevuld moesten worden, vonden zij ook niet erg ingewikkeld of tijdrovend, en zij vonden dit redelijk nuttig. Maar ook hier lopen de antwoorden soms behoorlijk uiteen. Dit geldt vooral voor het zoeken

van een geschikte school: een deel van de ouders vond dit wel degelijk tijdrovend en ingewikkeld (zie bijlage III.D)..

Tabel III.9 Gemiddelden en standaarddeviaties voor ervaren bureaucratie bij het kiezen tussen gewoon en speciaal onderwijs, het zoeken van een geschikte school en formulieren voor de schoolaanmelding

Items		Aantal	Gemiddelde (1 = veel bureaucratie, 5 = weinig bureaucratie)	Standaarddeviatie
Het kiezen tussen gewoon en speciaal onderwijs vond ik...				
	Ingewikkeld	181	3.36	1.41
	Tijd	181	3.31	1.19
Het zoeken van een geschikte school vond ik...				
	Gedoe	103	3.22	1.49
	Tijd	102	3.16	1.43
De formulieren die ik in moest vullen voor de aanmelding bij de school vond ik...				
	Ingewikkeld	97	3.87	1.08
	Tijd	96	3.72	1.17
	Nut	93	3.48	1.05

Oordeel over de indicatieprocedure

Over de indicatieprocedure is een reeks vragen voorgelegd, die bedoeld waren om te meten hoeveel steun ouders hierbij hebben ervaren, hoe de communicatie is verlopen, etc. Tabel III.10 bevat alle items die over deze procedure zijn voorgelegd. Aan de ondersteuning-ouders zijn hierover ook vragen gesteld, maar dan alleen over eventueel diagnostisch onderzoek dat bij hun kind is gedaan. Voor dit geheel hanteren we hier de term indicatieprocedure.

De scores geven hier het gemiddelde aan op een vijfpuntsschaal die loopt van helemaal niet eens tot helemaal eens.

Tabel III.10 Gemiddelden en standaarddeviaties voor vragen met betrekking tot de indicatieprocedure/diagnostisch onderzoek

Items met betrekking tot de indicatieprocedure / het diagnostisch onderzoek	Aantal	Gemiddelde (1 = helemaal niet mee eens, 5 = helemaal mee eens)	Standaarddeviatie
Tijdens de indicatieprocedure/het diagnostisch onderzoek werd rekening gehouden met mijn wensen.	690	3.37	1.27
Ik kreeg voldoende ondersteuning bij het verzamelen van alle gegevens die nodig waren voor de indicatie / bij het laten uitvoeren van het diagnostisch onderzoek bij mij kind.	691	3.57	1.28
Ik kreeg voldoende informatie over wat een indicatie/het diagnostisch onderzoek is.	690	3.72	1.16
Ik had vertrouwen in de indicatieprocedure/het diagnostisch onderzoek.	690	3.61	1.15
Ik had vertrouwen in de deskundigheid van degenen die de indicatie/het diagnostisch onderzoek hebben voorbereid.	690	3.80	1.15
Ik had vertrouwen in de deskundigheid van degenen die de indicatieaanvraag/het diagnostisch onderzoek hebben beoordeeld/uitgevoerd.	688	3.67	1.10
Ik kreeg voldoende informatie over waarom de indicatieaanvraag was afgekeurd/goedgekeurd / over de uitslagen van het diagnostisch onderzoek.	689	3.63	1.23
Ik ben goed geholpen bij de stappen die nodig waren voor de indicatie.	600	3.64	1.26

Bij alle vragen ligt de gemiddelde score tussen een drie en een vier. De ouders tonen zich dus overwegend positief over de verschillende voorgelegde aspecten. Er werd over het algemeen rekening gehouden met de wensen van de ouders en zij kregen voldoende ondersteuning. Ook hadden zij over het algemeen vertrouwen in de indicatieprocedure/het diagnostisch onderzoek. Wel is opnieuw de spreiding vrij hoog, dit duidt er op dat de meningen van ouders op deze punten uiteenlopen. Zo is circa 20% van de ouders het niet eens met 'er werd rekening gehouden met mijn wensen' (zie bijlage III.D).

Ouders hadden ook de mogelijkheid hun ervaringen met de indicatieprocedure te beschrijven in een open vraag. Hiervan hebben 226 ouders gebruik gemaakt.

In deze reacties overheersen de negatieve ervaringen. Daarbij komen voornamelijk klachten naar voren over de lengte van de procedure (waarbij ook de duur van het diagnostisch onderzoek of de rol van de school een rol speelt), de bureaucratie die ouders hebben ervaren (bijvoorbeeld het invullen van dezelfde informatie op veel formulieren) en het contact met of de inspanning van de school. Andere meerdere keren voorkomende negatieve ervaringen met de indicatieprocedure betreffen de complexiteit van de procedure of de formulieren, de herindicatie die ouders overdreven en te uitgebreid vinden, de samenwerking met instanties, en de hoeveelheid instanties of personen waarmee ouders te maken hebben gehad. Positieve ervaringen met de indicatieprocedure zijn ook benoemd. Zo geven veel ouders aan dat zij de indicatieprocedure uit handen hadden gegeven, waardoor het voor hen goed is verlopen. Ook met de school hebben veel ouders positieve ervaringen. Andere positieve ervaringen betreffen de samenwerking met andere instanties of de snelheid van de procedure.

Van de mogelijkheid om hun ervaringen met het diagnostisch onderzoek te beschrijven hebben 37 ouders gebruik gemaakt. Hierin komt vooral naar voren dat het vaak lang duurde voordat er onderzoek werd gedaan (o.a. door wachtlijsten en veel formulieren) en dat de school een negatieve rol had gespeeld in het uitvoeren van het onderzoek, bijvoorbeeld omdat de school het niet nodig vond. Ook over de kosten van het diagnostisch onderzoek en het stellen van een diagnose zijn verschillende ouders negatief. Enkele positieve ervaringen worden ook benoemd, met name over het stellen van een diagnose en de rol van de school.

Voorbeelden van antwoorden van ouders op de open vragen “Wilt u over uw ervaring met de indicatieprocedure nog iets kwijt?” en “Wilt u over uw ervaring met het diagnostisch onderzoek nog iets kwijt?”

Lengte procedure: *“De lange tijdsduur zit hem voornamelijk in het op elkaar wachten van instanties die de aanvraag en indicatieformulieren mede moesten invullen.”, “Deze procedure duurde veel te lang. Van aanmelding in oktober tot toewijzing in juni.” En “Het kostte veel tijd en energie om het [diagnostisch] onderzoek gestart te krijgen.”*

Bureaucratie: *“Mijn zoon heeft de spierziekte van Duchenne. Dat gegeven alleen al zou voldoende moeten zijn om een indicatie te krijgen. Hoe dat dan verder wordt ingevuld kan in overleg met de school.”* En *“Heel veel dingen moet je tig keer invullen, het kan veel simpeler en directer.”*

Schoolcontact (negatief): *“De reguliere basisschool waar onze zoon toen op zat had veel moeite met het invullen van de formulieren en wij als ouders hebben mee geholpen het in te vullen. Dit viel ons erg tegen.”, “De basisschool waar onze zoon destijds op zat stond niet open voor een aanvraag voor een lgf, ondanks dat de GGZ dit adviseerde. We hebben hier 4 jaar over gedaan om het rond te krijgen met de ib–er.”* En *“Het was moeilijk om de basisschool zo ver te krijgen om mee te werken [aan het diagnostisch onderzoek]. Uiteindelijk hebben we het onderzoek zelf betaald. Onze dochter bleek ernstig dyslectisch en heeft een taal– en informatieverwerkingsstoornis. Volgens het reguliere onderwijs was er niets aan de hand (onze andere twee kinderen doen het heel goed op school, beide ouders hoogopgeleid) en kwam alles vanzelf goed, maar onze dochter werd steeds ongelukkiger en faalangstiger. We hebben een jaar moeten vechten voordat school bereid was een aantal formulieren in te vullen.”*

Schoolcontact (positief): *“Ik vond het best veel werk, maar met hulp van de school is het goed gekomen.”*

Complexiteit: *“Het is voor de gemiddelde mens niet gemakkelijk om een indicatie aan te vragen en deze vervolgens ook te verkrijgen. Je wordt met allerlei termen om de oren gesmeten, waarvan je geen idee hebt wat het is.”*

Herindicatie: *“Ik vind het bezopen dat als een kind de diagnose klassiek autisme heeft dat alles keer op*
keer opnieuw ingevuld moet worden. De aandoening zal nooit weggaan, dus waarom telkens alles opnieuw aanvragen i.p.v. alleen een voortgangsrapport te laten maken. Ik vind dit een onnodige belasting voor de ouders die het vaak toch al zwaar hebben.”

Samenwerking met instanties/personen (negatief): *“Slechte communicatie over wie wat moest aanvragen/indienen, ouders, school of andere organisatie.”*

Samenwerking met instanties/personen (positief): *"We hebben een erg positief gesprek gehad met een mevrouw van bureau Jeugdzorg en dat was zo fijn op dat moment! Ze snapte ons!"*

Hoeveelheid instanties/personen: *"De indicatieprocedure is niet via school gegaan Een enorme zoektocht via regulier voortgezet onderwijs, huisarts, GGZ, CvI, ziekenhuis kinderpsychiatrie, Bureau Jeugdzorg… Uiteindelijk zelf de indicatie aangevraagd en gekregen."*

Kosten: *"Eerst moest hij meerdere keren een E-score halen voordat het [diagnostisch] onderzoek vergoed werd door de zorgverzekering."*

Overig: *"Ik vond het vooral erg lastig dat het over veel schijven ging en dat er mensen over mijn kind gingen oordelen die mijn kind alleen maar via papieren documenten kenden. Verder is het volstrekt onduidelijk hoe veilig het dossier van mijn kind is. Ik weet niet aan wie er allemaal toestemming is verleend om het dossier of delen daarvan in te zien. Het is onoverzichtelijk en vaak ook ontoegankelijk in de besluitvorming voor ouders. Ik vind dat ik als ouder persoonlijk bij de besluitvorming betrokken moet zijn en ik wil de mensen die erover gaan zien."*

Overig: *"Een indicatieprocedure is vooral geestelijk zwaar, maar ik begrijp dat er moeilijke vragen gesteld moeten worden om misbruik te voorkomen."*

Oordeel over de extra ondersteuning

In tabel III.11 is te vinden hoe ouders het verkrijgen van extra ondersteuning voor hun kinderen hebben ervaren. Hierin is te zien dat ouders niet veel, maar ook niet weinig moeite hebben gehad met het verkrijgen van deze ondersteuning. Ouders hebben overwegend voldoende uitleg gekregen over wat een handelingsplan/ontwikkelingsperspectief inhoudt, en zij vonden dat de kennis die zij hebben over wat het kind nodig heeft, serieus werd genomen door de school. Ook begrepen zij de procedures en formulieren over het algemeen goed. Het laagste gemiddelde is voor het uitzoeken waar en hoe het kind geholpen kon worden, maar ook hierbij valt mee hoeveel moeite zij hiermee hebben gehad.

Wel zien we opnieuw weer een vrij grote spreiding in de antwoorden. Dat geldt bijvoorbeeld voor 'Ik vond het niet moeilijk om uit te zoeken waar en hoe mijn kind geholpen kon worden': een derde van de ouders vond dit wel degelijk moeilijk. Het geldt ook voor 'Ik had invloed op het soort hulp dat mijn kind kreeg', een kwart van de ouders is het hier niet mee eens. Eveneens een kwart

geeft aan niet voldoende op de hoogte te zijn van voorzieningen en regels (voor details zie Bijlage III.D).

Tabel III.11 Gemiddelden en standaarddeviaties voor vragen met betrekking tot de extra ondersteuning die kinderen krijgen

Items met betrekking tot de extra ondersteuning	Aantal	Gemiddelde (1 = helemaal niet mee eens, 5 = helemaal mee eens)	Standaarddeviatie
Ik vond het niet moeilijk om uit te zoeken waar en hoe mijn kind geholpen kon worden.	699	3.11	1.33
Ik had invloed op het soort hulp dat mijn kind kreeg.	700	3.31	1.28
Ik heb voldoende uitleg gekregen over wat een handelingsplan/ontwikkelingsperspectief inhoudt	593	3.82	1.10
Ik was betrokken bij de organisatie van de extra ondersteuning die mijn kind kreeg.	698	3.52	1.29
Mijn kennis over wat mijn kind nodig heeft, werd serieus genomen door de school.	697	3.79	1.29
Ik was op de hoogte van voorzieningen en regels voor kinderen die op school extra ondersteuning nodig hebben.	700	3.36	1.30
Ik vond het niet[24] moeilijk om procedures en formulieren die nodig zijn voor het krijgen van extra ondersteuning goed te begrijpen.	703	3.77	1.22

Schoolkeuze

Vragen over vertrouwen, informatie, invloed e.d. zijn ook gesteld over het onderwerp schoolkeuze. Tabel III.12 bevat daarover de gegevens. De gemiddelde scores liggen weer tussen een drie en een vier, wat betekent dat ouders over het algemeen weinig moeite hebben gehad bij de schoolkeuze. De hoogste score is voor de informatie die zij kregen over wat de school het kind kan bieden. De laagste score is voor het krijgen van hulp bij het zoeken van een geschikte school, hier zien we ook de grootste spreiding. Circa 35% van de ouders vindt dat die hulp niet voldoende is geweest (zie Bijlage III.D).

24 In de vragenlijst is het woord ‘niet’ weggelaten.

Tabel III.12 Gemiddelden en standaarddeviaties voor vragen met betrekking tot de schoolkeuze

Items met betrekking tot de schoolkeuze	Aantal	Gemiddelde (1 = helemaal niet mee eens, 5 = helemaal mee eens)	Standaarddeviatie
Bij de schoolkeuze werd rekening gehouden met mijn wensen.	94	3.51	1.30
Ik kreeg voldoende hulp bij het zoeken van een geschikte school.	93	3.12	1.50
Ik had er vertrouwen in dat mijn kind op een geschikte school terecht zou komen.	93	3.54	1.32
Ik kreeg voldoende informatie waarom mijn kind niet geplaatst kon worden op een school.	93	*Dit item is helaas incorrect in de vragenlijst gekomen en is verder niet meegenomen.*	
Ik kreeg voldoende informatie over wat de school mijn kind kan bieden.	94	3.94	1.05

Gevraagd is ook, in een open vraag, of ouders nog iets kwijt wilden over het zoeken naar een geschikte school. Er kwamen 43 antwoorden. Belangrijkste opmerkingen betroffen de beperkte keuzemogelijkheden (onder meer door afstand/taxivervoer mogelijkheden), toegankelijkheid voor kinderen met fysieke beperking, geweigerd door regulier onderwijs (vanwege gedragsproblemen), weinig begeleiding bij keuze. Maar soms zeggen ouders goed geïnformeerd te zijn en geven ze aan blij te zijn met de keuze voor bijvoorbeeld speciaal basisonderwijs (vanwege kleinere groepen).

Samenwerking

Tot slot zijn vragen voorgelegd over de samenwerking met anderen rondom indicatie en extra steun. Deze is over het algemeen goed verlopen, zoals blijkt uit tabel III.13. Over het algemeen wisten ouders bij wie zij terecht konden, zij vonden de samenwerking prettig, ze hadden met weinig mensen te maken en de samenwerking was goed. Maar opnieuw geldt dit niet voor alle ouders, circa 20% geeft aan dat al deze zaken volgens hen niet zo goed in orde waren (voor details zie Bijlage III.D).

Tabel III.13 Gemiddelden en standaarddeviaties voor vragen met betrekking tot de samenwerking

Items met betrekking tot de samenwerking	Aantal	Gemiddelde 1 = helemaal niet mee eens, 5 = helemaal mee eens)	Standaarddeviatie
Ik wist bij wie ik terecht kon.	671	3.61	1.33
Ik vond de samenwerking prettig.	666	3.68	1.27
Ik had met weinig mensen te maken.[25]	670	3.45	1.31
De samenwerking was goed.	667	3.66	1.26

Opnieuw zien we echter dat in een open vraag hierover veel negatieve ervaringen naar voren komen. Ouders konden hierin nader toelichten hoe zij het contact met anderen bij de indicatieprocedure hadden ervaren (144 antwoorden). De ervaringen met scholen, het regionaal expertisecentrum en anderen lijken afhankelijk van de personen die ouders treffen (bijvoorbeeld de ib-er). De negatieve antwoorden richten zich voornamelijk op contactproblemen met de school van het kind, de vele instanties of het aantal personen waar ouders mee te maken kregen, en de lengte van het traject of de procedure. Minder vaak voorkomende antwoorden betreffen de wisseling van personen (bijvoorbeeld bij reorganisaties), bureaucratie of onduidelijkheid van de besteding van het geld (dit laatste betreft niet de indicatieprocedure, maar de indicatie zelf). Ook positieve ervaringen zijn veel benoemd door ouders. Heel vaak zijn de ervaringen van ouders positief wanneer één persoon alles voor de indicatie regelde, of wanneer ouders één aanspreekpunt hadden. Bovendien zijn ouders geregeld positief over de expertise van betrokkenen.

Ook over het contact met anderen bij het diagnostisch onderzoek konden ouders hun ervaringen kwijt. Hiervan hebben 33 ouders gebruik gemaakt. De ervaringen zijn wisselend, maar zijn vergelijkbaar met de ervaringen met samenwerking in de indicatieprocedure. De meeste negatieve ervaringen betreffen het contact met de school, maar ook negatieve ervaringen met wisselingen van personen, te veel instanties/personen, lange procedures en de besteding van het geld komen naar voren. Ouders hebben ook positieve ervaringen benoemd. Opnieuw lijken de ervaringen af te hangen van de

25 In de vragenlijst stond in plaats van weinig ‘te veel’.

persoon die mensen treffen. Zoals één ouder het verwoordt: "Is erg afhankelijk van de school!".

Voorbeelden van antwoorden op de open vragen "Wilt u verder nog iets kwijt over het contact met anderen bij de indicatieaanvraag?" en "Wilt u verder nog iets kwijt over het contact met anderen bij het diagnostisch onderzoek?"

Contactproblemen met de school: *"Het was prettig contact te hebben met het REC, met de school daarentegen verliep de samenwerking moeizamer."* En *"De basisschool heeft de rugzak erg slecht afgehandeld. Wij hadden als ouders vrijwel geen inbreng en de school probeerde achter onze rug onze dochter iets op te dringen dat niet bij haar werkte en haar geen goed deed. Enkel en alleen omdat het de school goed uitkwam en niet ons kind. Zelfs nadat ouders uitdrukkelijk hebben gezegd te stoppen met een aanpak, is school achter onze rug om de aanpak na een tijdje weer in gaan zetten."*

Betrokken instanties/personen: *"De procedure in zijn geheel was onduidelijk. Ik wil altijd graag weten wat de bedoeling is en wie wat moet doen (en wie ik dus waarop moet aanspreken). Maar het was erg lastig om dat allemaal duidelijk te krijgen."* En *"Het was mij een doorn in het oog dat het REC en JeugdRIAGG niet met elkaar communiceerden."*

Lengte van het traject/de procedure: *"De verkrijging van de indicatie zelf liep goed en redelijk snel. Maar het proces vooraf, het signaleren en alle onderzoeken wat er nu precies aan de hand was, duurde veel te lang, wel bijna 3 jaar. Maar dit probleem ligt eerder bij het gewone basisonderwijs en de mallemolen waar we uiteindelijk in terecht zijn gekomen."*

Wisseling van personen: *"Bij meerdere jaren contact met de diverse organisaties valt op dat door veranderingen in regelgeving, reorganisatie van de organen, wijzigingen van functies en functieomschrijvingen etc. iedere keer nieuwe medewerkers worden gezien, die opnieuw volledig moeten worden bijgepraat/bijgelezen/ingewerkt. Hierbij gaat zoveel tijd en energie verloren. Zonde! Uiteindelijk is het toch geld dat verloren gaat."*

Bureaucratie: *"Het is tijd en geldverspilling om zoveel instanties langs elkaar heen te laten werken. We voelden een enorme bureaucratie en hebben de overheid als een logge onpersoonlijke blinde trage machine ervaren. Vreselijk!"*

Geldbesteding: *"Het is mij niet duidelijk hoe het geld besteed wordt en of het handelingsplan wordt uitgevoerd."*

Eén aanspreekpunt: *"Ik had voornamelijk te maken met de ib–er van de basisschool. Niets dan lof, wat een betrokkenheid! De ambulant begeleider van het REC was van geen enige toegevoegde waarde."* En *"De leerkracht was ons eerste en enige aanspreekpunt. Deze heeft verder alles geregeld en ons geïnformeerd hoe de werkwijze was en wie/welke instantie er allemaal bij betrokken waren."*

Expertise: *"Contact was zeer professioneel: voor ouders en leerkracht erg efficiënt daar het expertiseteam precies weet wat in te vullen en hoe de termijnen lopen."*

Schaalscores

Zoals eerder vermeld kwamen uit de factoranalyse vijf schalen naar voren, twee schalen met betrekking tot ervaren bureaucratie en drie overige schalen. Deze schalen zijn alleen van toepassing op de indicatie-ouders. Voor de eerste twee schalen geldt weer: hoe lager de score, hoe meer bureaucratie ervaren.
In tabel III.14 zijn de gemiddelden en standaarddeviaties van de schalen weergegeven. Wat vooral blijkt is dat de score op tijd en gemak afwijkt van de rest. Op dit punt ervaren (indicatie)ouders dus in lichte mate bureaucratie.
Verder valt de grote spreiding op bij oordeel over ondersteuning.

Tabel III.14 Schaalscores, gemiddelden en standaarddeviaties, alleen voor indicatie-ouders

Schaal	Aantal	Gemiddelde	Standaarddeviatie
Ervaren bureaucratie, tijd en gemak	583	2.96	.93
Ervaren bureaucratie, nut	481	3.64	.77
Oordeel over indicatieprocedure	592	3.60	.96
Oordeel over ondersteuning	569	3.65	1.16
Samenwerking	573	3.44	.92

3.3 Verschillen tussen groepen

Voor alle items en schalen is nagegaan of zich significante verschillen voordoen tussen:

- ouders met kinderen op het regulier en speciaal onderwijs
- indicatie-ouders en ondersteuning-ouders
- ouders in po, vo en so
- autochtone en allochtone ouders
- ouders van een jongen of van een meisje
- ouders met een verschillend opleidingsniveau

Voor verreweg de meeste uitkomsten geldt dat zich geen verschillen op deze punten voordoen. Bij enkele was dat wel het geval, deze worden hieronder vermeld. De cijfermatige gegevens zijn te vinden in bijlage III.C. Als significantieniveau is $p < .05$ aangehouden.

Verschillen in ervaren bureaucratie

We onderscheiden hier (1) ervaren bureaucratie bij het diagnostisch onderzoek en het handelingsplan/ontwikkelingsperspectief, (2) ervaren bureaucratie bij

indicatieaanvraag (procedure en formulieren)

Bij (1), ervaren bureaucratie bij het diagnostisch onderzoek en het maken van het handelingsplan/ontwikkelingsperspectief, is geen enkel significant verschil gevonden (tabellen III.15, III.16, III.17, III.18 in bijlage III.C).

Bij (2), ervaren bureaucratie bij indicatieaanvraag, zien we een verschil tussen schooltypen. Indicatie-ouders van kinderen in het vo vonden de formulieren die ingevuld moesten worden voor de indicatie minder tijd kosten dan ouders van kinderen in het so.
Er zijn ook verschillen gevonden naar etnische herkomst. Ouders van autochtone kinderen vonden het invullen van de formulieren voor de indicatie langer duren dan ouders van niet-Westerse allochtone kinderen. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat ouders van allochtone kinderen hierbij vaker hulp hebben gehad. Ouders van autochtone kinderen vonden verder de indicatieprocedure nuttiger dan ouders van niet-Westerse allochtone kinderen. Dit zou samen kunnen hangen met meer inzicht in die procedure bij autochtone ouders.
Verder zijn tussen ouders met een laag, gemiddeld en hoog opleidingsniveaus verschillen aangetroffen. Ouders met een hoog opleidingsniveau vonden het invullen van de formulieren voor de indicatie meer tijd kosten dan ouders met een laag en gemiddeld opleidingsniveau en ze vonden die formulieren ook minder nuttig. Ook vonden deze ouders de indicatieprocedure langer duren dan ouders met een laag opleidingsniveau en eveneens minder nuttig dan indicatie-ouders met een laag en gemiddeld opleidingsniveau. Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat hoger opgeleide ouders kritischer en/of minder geduldig zijn als het om procedures gaat.
Een ander verschil is dat ouders van meisjes de procedure minder lang vonden duren dan ouders van jongens. Hiervoor hebben we geen verklaring.
(tabellen III.19, III.20, III.21 in bijlage III.C)

Verschillen in oordelen over ondersteuning, indicatieprocedure, schoolkeuze, samenwerking
Bij het oordeel over ondersteuning, zijn verschillen tussen indicatie-ouders en ondersteuning-ouders gevonden. Indicatie-ouders vonden in sterkere mate dat zij invloed hadden op het soort hulp dat hun kind kreeg, dan ondersteuning-

ouders. Indicatie-ouders vonden verder formulieren en procedures moeilijker dan ondersteuning-ouders.
Ook tussen schooltypen zijn verschillen gevonden. Ouders met een kind op het vo waren beter op de hoogte van voorzieningen en regels voor kinderen die op school extra ondersteuning nodig hebben, dan ouders met een kind op het po.
Tussen ouders (met kinderen) met verschillende achtergrondvariabelen zijn ook verschillen gevonden. Ouders van een kind met een autochtone achtergrond vonden het minder moeilijk om uit te zoeken waar en hoe het kind geholpen kon worden. Bovendien werden ouders van autochtone kinderen meer betrokken bij de organisatie van de ondersteuning, dan ouders van kinderen met een niet-Westerse achtergrond.
Tussen ouders van jongens en meisjes was één verschil: ouders van jongens hadden meer invloed op het soort hulp dat het kind kreeg, dan ouders van meisjes.
Ouders met een laag, gemiddeld en hoog opleidingsniveau verschillen op meerdere items van elkaar. Ouders met een laag opleidingsniveau vonden in sterkere mate dan ouders met een hoog opleidingsniveau dat zij voldoende uitleg hadden gekregen over wat een handelingsplan of ontwikkelingsperspectief inhoudt. Ook waren zij, net als ouders met een gemiddeld opleidingsniveau, beter op de hoogte van voorzieningen en regels voor kinderen die op school extra ondersteuning nodig hebben. Daarentegen vonden ouders met een laag opleidingsniveau het moeilijker om procedures en formulieren die nodig waren voor het krijgen van extra ondersteuning goed te begrijpen.
(tabellen III.22, III.23, III.24. III.25 in bijlage III. C).

Bij het oordeel over de indicatieprocedure en het diagnostisch onderzoek zijn er verschillen tussen indicatie-ouders en ondersteuning-ouders.
Ondersteuning-ouders hadden meer vertrouwen in het diagnostisch onderzoek dan indicatie-ouders in de indicatieprocedure hadden. Bovendien hadden ondersteuning-ouders meer vertrouwen in de deskundigheid van degenen die het diagnostisch onderzoek hebben voorbereid dan indicatie-ouders vertrouwen hadden in de deskundigheid van degenen die de indicatieprocedure hebben voorbereid, en hetzelfde geldt voor vertrouwen in de deskundigheid van degenen die het diagnostisch onderzoek hebben uitgevoerd.

Ouders met een laag, gemiddeld en hoog opleidingsniveau verschillen op dit onderwerp ook van elkaar. Ouders met een laag opleidingsniveau hadden meer vertrouwen in de deskundigheid van degenen die de indicatieaanvraag had beoordeeld of het diagnostisch onderzoek had uitgevoerd, dan ouders met een hoog opleidingsniveau. Bovendien vonden ouders met een laag opleidingsniveau in sterkere mate dat zij voldoende informatie hadden gekregen over de reden van afkeuring/goedkeuring van de indicatieaanvraag of over de uitslagen van het diagnostisch onderzoek.
(tabellen III.26, III.27, III.28, III.29 in bijlage III.C)

Voor het oordeel over de schoolkeuze (alleen indicatie-ouders) zijn op geen enkel kenmerk significante verschillen aangetroffen.

Voor het oordeel over samenwerking was dit wel het geval.
Ouders met een kind in het regulier onderwijs bleken beter te weten bij wie zij terecht konden dan ouders met een kind in het speciaal onderwijs. Ouders met een kind in het speciaal onderwijs vonden in sterkere mate dat zij met teveel mensen te maken hadden gehad.
Verder waren er verschillen tussen ouders met een laag, gemiddeld of hoog opleidingsniveau. Ouders met een laag opleidingsniveau vonden de samenwerking met anderen over het algemeen prettiger dan ouders met een hoog opleidingsniveau.
(tabellen III.30, III.31, III.32 in bijlage III.C)

Verschillen tussen indicatie–ouders op de schalen
Op de schalen vonden we slechts enkele verschillen.
Ouders in het regulier onderwijs vonden de samenwerking significant beter dan ouders in het speciaal onderwijs.
Ouders met een laag opleidingsniveau vonden de indicatieprocedure en de formulieren voor de indicatieaanvraag minder tijd kosten en gemakkelijker dan de indicatie-ouders met een hoog opleidingsniveau. Bovendien vonden ouders met een gemiddeld opleidingsniveau het diagnostisch onderzoek, de indicatieprocedure en de formulieren voor de indicatieaanvraag nuttiger dan ouders met een hoog opleidingsniveau.
(tabellen III.34, III.35, III.36 in bijlage III.C)

3.4 Samenhang tussen beïnvloedende factoren en de mate van ervaren bureaucratie

In het variabelenmodel is uitgegaan van mogelijke beïnvloeding van de mate van ervaren bureaucratie door de variabelen 'Oordeel over indicatieprocedure', 'Oordeel over ondersteuning' en 'Samenwerking'. Deze schalen hingen voor de indicatie-ouders op de volgende manier samen met de schalen 'Ervaren bureaucratie, tijd en gemak en 'Ervaren bureaucratie, nut':

- Er is sprake van een lage correlatie tussen de schaal 'Ervaren bureaucratie, tijd en gemak' en de drie beïnvloedende schalen (respectievelijk .27, .23 en .12).
- Er is sprake van een lage tot matige correlatie tussen de schaal 'Ervaren bureaucratie, nut' en de drie beïnvloedende schalen (respectievelijk .37, .32 en .20).

Dit betekent dat hoe positiever het oordeel over de indicatieprocedure, de ondersteuning en de samenwerking is, hoe minder bureaucratie er is ervaren door de ouders (een hoge score op de schalen van ervaren bureaucratie betekent immers weinig bureaucratie).
Geconcludeerd kan worden dat de samenhang tussen de schalen vrij zwak is, maar wel conform verwachting.

3.5 Samenhang tussen ervaren bureaucratie en algemene tevredenheid van ouders

Zoals eerder vermeld, is dit onderzoek gezamenlijk uitgevoerd met onderzoek naar de tevredenheid van ouders bij de start van passend onderwijs (Kuiper, Dikkers, Emmelot & Ledoux, 2015). Voor de indicatie-ouders is berekend in hoeverre de antwoorden op de vragen met betrekking tot oudertevredenheid samenhangen met de antwoorden op de vragen met betrekking tot bureaucratie (voor de ondersteuning-ouders kon dit niet berekend worden, omdat zij geen of slechts enkele vragen van de schalen met betrekking tot bureaucratie hebben ingevuld). Hierbij is gebruik gemaakt van de schalen die zijn gevormd in beide onderzoeken. In Tabel III.15 staan de correlaties tussen de schalen.
Alle correlaties zijn positief en bijna alle correlaties zijn significant. De correlaties variëren van (erg) laag tot matig. Bij de bureaucratie-schalen staat een hoge score voor weinig bureaucratie; bij de schalen met betrekking tot

oudertevredenheid staat een hoge score voor een hoge mate van tevredenheid. De positieve correlaties betekenen dus dat een hoge tevredenheid samenhangt met weinig bureaucratie.

Tabel III.15 Correlaties tussen schalen oudertevredenheid en schalen bureaucratie

	Tevredenheid over communicatie en informatie-voorziening	Tevredenheid over de signalering en feitelijke ondersteuning	Tevredenheid over de relatie met school en de mate van partnerschap	Tevredenheid over het schoolkeuze-proces
Ervaren bureaucratie, tijd en gemak	.18*	.20*	.13*	.21
Ervaren bureaucratie, nut	.24*	.25*	.18*	.39*
Oordeel over indicatieprocedure	.45*	.46*	.42*	.35*
Oordeel over ondersteuning	.58*	.54*	.57*	.16
Samenwerking	.42*	.39*	.40*	.22

* $p < .01$

3.6 Tot slot

Aan het eind van de vragenlijst hadden ouders de gelegenheid om nog opmerkingen of ervaringen aan te geven. Op deze slotvraag ‘Wilt u verder nog iets kwijt over het onderwerp van deze vragenlijst?’ kwamen 474 reacties. Veel daarvan hebben betrekking op de mening van ouders over passend onderwijs en de invoering daarvan. De antwoorden laten zien dat er veel variatie is in die meningen. Een aantal ouders zegt het allemaal onduidelijk te vinden en niet precies te weten wat passend onderwijs inhoudt. Sommige ouders zijn blij met de invoering van het passend onderwijs, andere ouders juist niet. Niet alle antwoorden zijn afkomstig van ouders met een kind dat extra ondersteuning heeft gehad, door de koppeling met de oudertevredenheidsmeting komen in het onderstaande ook antwoorden voor van overige ouders.
Veel ouders zien de invoering van passend onderwijs als een bezuiniging door de overheid.[26] Eén ouder noemt deze bezuiniging een maatregel die leidt tot

26 In de aanloopfase van de wet op passend onderwijs is er een tijdlang sprake van geweest dat de invoering gepaard zou gaan met een bezuiniging van driehonderd miljoen euro. Hiertegen kwam

gefrustreerde, overwerkte leerkrachten en kinderen die niet op de goede plek zitten. Deze zorg wordt vaker geuit. Ook is er de angst dat leerlingen koste wat het kost in het regulier onderwijs moeten blijven, zonder dat ze hier de begeleiding krijgen die ze nodig hebben. Dit speelt met name bij ouders met een leerling in het speciaal onderwijs. Een voorbeeld*: "Mijn zoon heeft 6 jaar op regulier onderwijs gezeten, waar hij niet begrepen werd en als lastig bestempeld werd. Om deze reden vind ik het niet fijn te lezen dat kinderen met een rugzakje op regulier onderwijs blijven. Sinds mijn zoon op speciaal onderwijs is, zingt hij weer onder de douche en kan hij weer echt spelen. Hij is niet meer anders of lastig en dat geeft hem en ons als ouders heeeeeeel veel rust en gezelligheid thuis."*

Ouders zijn ook bang voor grote klassen waar leerlingen ondergesneeuwd zullen worden. De leerkrachten missen volgens sommige ouders de capaciteiten om aan de behoeften van iedere leerling te voldoen en ze menen dat dit zal leiden tot leerlingen die niet genoeg begeleid worden en tot een verhoogde werkdruk van de leerkrachten. Een voorbeeld: *"Mijns inziens zijn de klassen in het regulier onderwijs veel te groot en is de werkdruk van de leraar te hoog en soms ook de kennis over met name autisme te gering"*.

Een deel van de ouders ervaart de veranderingen juist als positief. Ieder kind is uniek, wordt er gezegd, dus het labelen moet verminderd worden. Doordat leerlingen met en zonder beperkingen in één klas zitten, kan er meer respect komen voor elkaar. Een ouder benoemt de positieve verandering als volgt: *"Wij zijn VOOR passend onderwijs. Dit is een zeer positieve ontwikkeling. We moeten niet uitgaan van wat een kind niet kan maar wat kinderen WEL kunnen. Kijk niet naar het probleem maar naar de oplossing. Zorg kan prima geboden worden. Door ze niet naar een aparte school te sturen en te benoemen dat ze 'anders zijn' krijgen deze kinderen meer zelfvertrouwen en een positief zelfbeeld."*
Echter, er zijn ook ouders die dit andersom zien. Deze ouders zijn bang dat leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben juist geen goede invloed hebben op leerlingen die geen extra ondersteuning nodig hebben. Hierbij wordt onder anderen kopieergedrag benoemd, waarbij wordt verwezen naar eigen

veel protest uit het onderwijsveld en van ouders. De bezuiniging is vervolgens eerst afgezwakt en daarna helemaal ingetrokken.

ervaringen. Ouders zijn ook bang dat de aandacht minder naar leerlingen gaat die dit minder vragen door bijvoorbeeld een rustig karakter. Hierdoor kunnen ze zich lastig en ongemakkelijk voelen, benoemt een ouder.

Behalve leerlingen met een beperking die ondersteuning vragen, zeggen veel ouders dat leerlingen die extra uitdaging nodig hebben, dit ook horen te krijgen. *"Passend onderwijs is bedoeld voor alle kinderen, het PLUS aanbod zou ook beschouwd moeten worden, niet alleen het MIN aanbod."* Ouders vrezen dat leerlingen die meer kunnen, dit aanbod niet kunnen krijgen omdat de aandacht naar leerlingen met rugzakjes gaat.

Uit de antwoorden blijkt verder dat ouders weinig informatie hebben gekregen over de invoering van het passend onderwijs en daardoor vaak niet weten wat het inhoudt. Ouders hebben zelf informatie op moeten zoeken en hebben vanuit de school geen voorlichting gehad.

3.7 Open vragenlijst

In totaal hebben 48 indicatie-ouders en ondersteuning-ouders de open vragenlijst ingevuld (de vragenlijst die verspreid is via sociale media en oproepen in nieuwsbrieven). Deze ouders waren bijna allemaal hoog opgeleid en velen hadden een kind in het regulier onderwijs. De gemiddelde leeftijd was 12.09 jaar. 34 ouders gaven aan dat er een diagnostisch onderzoek was gedaan. Van de indicatie-ouders en ondersteuning-ouders, wisten 28 ouders dat er een handelingsplan of ontwikkelingsperspectief was gemaakt voor hun kind. 15 ouders hadden zelf een rol in het maken van het handelingsplan of ontwikkelingsperspectief.
Ouders die de open vragenlijst hebben ingevuld, verschilden op uiteenlopende punten van de ouders die in de steekproef zaten. De ouders van de open vragenlijst vonden het diagnostisch onderzoek langer duren en vonden de formulieren die ingevuld moesten worden voor de indicatieaanvraag ingewikkelder, meer tijd kosten en minder nuttig. Bovendien vonden ze de indicatieprocedure ingewikkelder en minder nuttig dan de ouders van de gesloten werving vragenlijst.
Verder vonden ouders van de open vragenlijst het moeilijker uit te zoeken waar en hoe het kind geholpen kon worden, vonden zij in mindere mate dat zij invloed hadden op het soort hulp dat hun kind kreeg, werden zij minder

betrokken bij de organisatie van de extra ondersteuning die het kind kreeg en vonden zij dat hun kennis over wat het kind nodig had, minder serieus werd genomen door de school. Ook waren zij in mindere mate op de hoogte van voorzieningen en regels voor kinderen die op school extra ondersteuning nodig hebben en werd tijdens de indicatieprocedure minder rekening gehouden met hun wensen. Ten slotte hadden de ouders van de open vragenlijst minder vertrouwen in de deskundigheid van degenen die de indicatieaanvraag hebben beoordeeld.

Geconcludeerd kan worden dat de ouders van de open vragenlijst meer bureaucratie hebben ervaren. Op zowel de ervaren bureaucratie als de factoren die de mate van ervaren bureaucratie beïnvloeden, hebben de ouders van de open vragenlijst op veel variabelen negatievere scores gegeven.

4 Samenvatting

Dit deelonderzoek richtte zich op de ervaren bureaucratie van ouders. Het eerste doel van dit deelonderzoek was om een vragenlijst te ontwikkelen om de ervaren bureaucratie van ouders te meten met een kind waarvoor een indicatieaanvraag is gedaan (indicatie-ouders), of een kind dat extra ondersteuning krijgt (ondersteuning-ouders). Het tweede doel was om de ervaren bureaucratie van ouders te meten in de periode vóór de invoering van passend onderwijs (schooljaar 2013-2014 of eerder).

Een online vragenlijst is ontwikkeld om de ervaren bureaucratie van ouders in kaart te brengen. Deze vragenlijst moest geschikt zijn voor herhaalde metingen en voor verschillende doelgroepen. In de vragenlijst zaten drie typen variabelen: variabelen met betrekking tot ervaren bureaucratie, variabelen met betrekking tot factoren die samenhangen met de ervaren bureaucratie en controlevariabelen.
Op basis van een factoranalyse zijn voor de indicatie-ouders twee schalen onderscheiden met betrekking tot ervaren bureaucratie: 'tijd en gemak' (items met betrekking tot de tijd en gemak van de indicatieprocedure) en 'nut' (items over het nut van de indicatieprocedure en het diagnostisch onderzoek).
Om factoren die de ervaren bureaucratie mogelijk beïnvloeden in kaart te brengen, zijn vragen gesteld over de steun die ouders ervaren hebben van anderen, de informatie die zij kregen, de invloed die ze zelf konden uitoefenen, hun vertrouwen in de deskundigheid van de professionals, hun eigen kennis over voorzieningen en regels. Om die vragen te concretiseren zijn ze toegespitst op twee centrale onderwerpen: de indicatieprocedure (inclusief diagnostisch onderzoek) en (het verkrijgen van) de extra ondersteuning. Op deze onderwerpen bleken de vragen te clusteren, waardoor drie factoren konden worden onderscheiden: 'oordeel over indicatieprocedure' (items met betrekking tot het verloop van de indicatieprocedure), 'oordeel over ondersteuning' (items over het organiseren van de ondersteuning en het soort hulp dat het kind krijgt) en 'samenwerking' (items over het contact met anderen).

Dit deelonderzoek richtte zich op alle ouders met een kind in het po, vo en (v)so waarvoor in de periode voorafgaand aan de invoering van passend

onderwijs een indicatie-aanvraag is gedaan voor lgf of lwoo/PrO en op alle ouders met een kind in regulier po en vo waarvoor geen indicatieaanvraag is gedaan, maar dat wel extra ondersteuning krijgt op school. In totaal hebben 628 indicatie-ouders en 131 ondersteuning-ouders uit de steekproef gereageerd op de vragenlijst.
De vragenlijst is ook op internet verspreid en kon daar anoniem worden ingevuld. De respondenten van deze groep verschilden wezenlijk van de respondenten die de gesloten vragenlijst hebben ingevuld (zij hadden onder andere meer bureaucratie ervaren en waren hoger opgeleid). Deze groep is daarom apart geanalyseerd.

De ervaren bureaucratie van ouders is over het algemeen laag. Ouders blijken het diagnostisch onderzoek over het algemeen zeer nuttig te vinden, maar wel redelijk tijdrovend en langdurig. Het maken van een handelingsplan/ontwikkelingsperspectief vinden zij ook nuttig en redelijk weinig tijd kosten. Het kiezen en vinden van een school vinden ouders niet ingewikkeld of tijdrovend. De indicatieprocedure (het invullen van de formulieren en de het doorlopen van de procedure) vinden ouders ook redelijk nuttig en tijdrovend, en niet ingewikkeld. Hierbij werden verschillen gevonden tussen ouders. Ouders van kinderen in het vo vonden het invullen van de formulieren voor de indicatieaanvraag minder tijd kosten dan ouders van kinderen in het so. Daarnaast vonden ouders van autochtone kinderen het invullen van de formulieren langer duren dan ouders van niet-Westerse allochtone kinderen. Ook vonden ouders met een hoog opleidingsniveau het invullen van deze formulieren meer tijd kosten en minder nuttig dan ouders met een laag en gemiddeld opleidingsniveau, en vonden hoogopgeleide ouders de indicatieprocedure langer duren dan laagopgeleide ouders en vonden zij de procedure minder nuttig dan indicatie-ouders met een laag of gemiddeld opleidingsniveau.

De spreiding is bij alle vragen vrij hoog. Dit betekent dat ouders verschillen in de mate waarin zij bureaucratie ervaren op deze punten. Dat blijkt ook uit de antwoorden op open vragen over deze aspecten, waarbij sommige ouders het bureaucratische gedoe bij het maken van een handelingsplan benadrukken (vakjes invullen, duurt lang, papieren tijger), terwijl anderen juist de waarde ervan benadrukken (geeft structuur, nuttig om de ontwikkeling te volgen).

Ten aanzien van de indicatieprocedure en het diagnostisch onderzoek zijn ouders over het algemeen positief: ze vinden dat rekening is gehouden met hun wensen, dat ze voldoende ondersteund zijn, dat ze voldoende informatie hebben gekregen en ze hebben vertrouwen gehad in de procedure en in degenen die onderzoek en/of de indicatie-aanvraag hebben voorbereid en behandeld. Ook hier zijn verschillen tussen ouders aanwezig. Ondersteuning-ouders hadden meer vertrouwen in het diagnostisch onderzoek dan indicatie-ouders in de indicatieprocedure hadden, en ondersteuning-ouders hadden meer vertrouwen in de deskundigheid bij de voorbereiding en uitvoering van het diagnostisch onderzoek dan indicatie-ouders bij de voorbereiding en beoordeling van de indicatieaanvraag. Bovendien hadden ouders met een laag opleidingsniveau meer vertrouwen in de deskundigheid van degenen die het diagnostisch onderzoek hebben uitgevoerd of de indicatieaanvraag hadden beoordeeld, dan ouders met een hoog opleidingsniveau. Laagopgeleide ouders vonden ook in sterkere mate dat zij voldoende informatie hadden gekregen over de uitslagen van het diagnostisch onderzoek of de reden van afkeuring/goedkeuring van de indicatieaanvraag.
De spreiding van de antwoorden is opnieuw groot. Er is steeds een groep ouders van maximaal 30% die negatieve ervaringen meldt. Bovendien zijn de open vragen vaak negatief beantwoord.

Weinig ouders hebben de vragen over de schoolkeuze beantwoord. Deze ouders zijn tevreden tonen deze ouders zich over de informatie die zij kregen over wat de school hun kind kon bieden. Wat minder positief zijn ze over de hulp die ze kregen bij het vinden van een geschikte school, maar ook hier zijn ze positief over. De spreiding van de antwoorden is wederom groot.

De samenwerking met anderen is over het algemeen goed beoordeeld door de ouders. Zij wisten meestal bij wie zij terecht konden, zij vonden de samenwerking prettig, ze hadden niet met teveel mensen te maken en ze vonden de samenwerking goed. Tussen ouders bleken verschillen te bestaan. Ouders met een kind in het regulier onderwijs bleken beter te weten bij wie zij terecht konden dan ouders met een kind in het speciaal onderwijs en ouders met een kind in het speciaal onderwijs vonden in sterkere mate dat zij met teveel mensen te maken hadden gehad. Bovendien vonden laag opgeleide ouders de samenwerking met anderen over het algemeen prettiger dan hoog opgeleide ouders. Opnieuw was de spreiding van de antwoorden groot.

Conclusies

Het terugdringen van bureaucratie is één van de doelstellingen van passend onderwijs. Het oude systeem voor de organisatie van de leerlingenzorg vertoonde als één van de knelpunten dat het te bureaucratisch zou zijn, vooral voor ouders, aldus de beleidsdocumenten die aan passend onderwijs ten grondslag liggen. Er is met name kritiek geuit op (te) lange en complexe indicatieprocedures in het voormalige LGF-beleid ("een woud van regels").
Om te kunnen nagaan of de doelstelling om bureaucratie terug te dringen wordt gehaald, is inzicht nodig in de mate van bureaucratie in het oude stelsel. In dit onderzoek is dit in kaart gebracht. Het betreft een nulmeting bureaucratie die de situatie van vóór de invoering van passend onderwijs weergeeft (schooljaar 2013-2014 of eerder).
Het doel van het onderzoek was tweeledig: enerzijds vaststellen in welke mate en in welke zin bureaucratie aanwezig was vóór passend onderwijs, anderzijds komen tot definities en instrumenten waarmee ook na invoering van passend onderwijs bureaucratie kan worden gemeten. Er zijn drie deelonderzoeken uitgevoerd: een onderzoek naar de *feitelijke bureaucratie op bovenschools niveau*, een onderzoek naar de *ervaren bureaucratie* op scholen en onderzoek naar *ervaren bureaucratie* bij ouders. Alle deelonderzoeken hebben betrekking op zowel primair als voortgezet onderwijs.

In dit hoofdstuk geven we de hoofdlijnen weer in de uitkomsten van de drie deelonderzoeken. Daarnaast trekken we conclusies over de inrichting van vervolgmetingen bureaucratie. Ter oriëntatie vermelden we eerst nog hoe het begrip bureaucratie is opgevat en bij wie wat is onderzocht.

1 Definities en onderzoeksgroepen

Onder feitelijke bureaucratie verstaan we de overheadkosten die organisaties maken bij de uitvoering van hun taken. Overhead betreft alle indirecte kosten die organisaties maken ten behoeve van de ondersteuning van leerlingen. Voorbeelden van indirecte kosten zijn alle kosten rond de indicatie en toeleiding naar ondersteuningstrajecten en de organisatie van ondersteuning. Dit is in deze nulmeting onderzocht voor een aantal (oude) samenwerkingsverbanden passend onderwijs en enkele regionale expertisecentra (RECs).

Ervaren bureaucratie is opgevat als de mate waarin taken die moeten worden verricht voor de uitvoering of organisatie van leerlingenzorg worden ervaren als tijdrovend, complex en (on)nuttig. Dit is in deze nulmeting onderzocht bij intern begeleiders en leerkrachten in het basis- en speciaal onderwijs en bij zorgcoördinatoren en mentoren in het voortgezet onderwijs. In een aangepaste vorm is dit ook onderzocht bij ouders uit deze sectoren.

Daarnaast zijn factoren onderscheiden die de mate van ervaren bureaucratie bij deze taken kunnen beïnvloeden. Dit zijn bijvoorbeeld de invloed die de betrokkene zelf kan uitoefenen en de helderheid van de communicatie over aard en bedoeling van die taken. Ook dit is zowel bij scholen als ouders onderzocht.

Het gaat om drie afzonderlijke deelonderzoeken, die elkaar slechts ten dele overlappen in steekproef. Het is daardoor niet mogelijk (en dat was ook niet de opzet) om de samenhang tussen feitelijke en ervaren bureaucratie vast te stellen of de samenhang tussen bureaucratie-ervaringen van ouders en van onderwijsprofessionals.

2 Conclusies feitelijke bureaucratie

Om de overheadkosten van oude samenwerkingsverbanden te kunnen definiëren en vaststellen zijn eerst (negen) gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van een aantal oude samenwerkingsverbanden. Het bleek nodig om daarbij naast de jaarverslagen ook de (meerjaren)begrotingen en de zorgplannen te betrekken, omdat de jaarverslagen alleen vaak onvoldoende gedetailleerd zijn om te kunnen bepalen wat de overheadkosten zijn geweest.

Vervolgens is voor 35 oude samenwerkingsverbanden (po en vo) geprobeerd om de overheadkosten vast te stellen op basis van hun jaarverslagen uit 2013. Voor 17 daarvan is dat gelukt, dit is inclusief de samenwerkingsverbanden waarmee gesprekken zijn gevoerd.

In deze 17 oude samenwerkingsverbanden is minimaal 10, maximaal 25 procent van hun uitgaven in 2013 besteed aan overhead. Meer specifiek is 2 tot 14 procent besteed aan kosten voor indicatie, 2 tot 6 procent aan kosten voor beheer en 6 tot 15 procent aan kosten voor coördinatie.

De ambitie was om voor alle oude samenwerkingsverbanden die vanaf 2014 behoren tot de tien nieuwe samenwerkingsverbanden waarop we dit deel van het onderzoek hebben gericht, de overheadkosten in beeld te brengen op basis van hun jaarverslag. Daarmee zou voor deze samenwerkingsverbanden een goede nulmeting beschikbaar zijn als basis voor vervolgmetingen. Echter, voor 18 van de 35 oude samenwerkingsverbanden is het niet gelukt om een uitspraak te doen over de overhead, omdat hun jaarverslagen daarvoor onvoldoende informatie bevatten. In het voortgezet onderwijs had dit vooral te maken met het feit dat de formele verantwoording van het samenwerkingsverband liep via de jaarrekening van de kassiersschool. De kosten van het samenwerkingsverband zijn dan opgenomen in de totale kosten van het van het schoolbestuur waaronder de kassiersschool valt. Het is daardoor niet mogelijk om te achterhalen welke kosten precies door het samenwerkingsverband zijn gemaakt en met welk doel. In het primair onderwijs was het detailniveau waarop kostenposten zijn benoemd vaak onvoldoende om de overhead eruit op te maken.
Ook in ander recent onderzoek waarin geprobeerd is om op basis van jaarverslagen financiële kenmerken van samenwerkingsverbanden op een vergelijkbare manier in kaart te brengen, is gebleken dat dit niet mogelijk is doordat de specificatie van de lasten in deze verslagen te divers is en te weinig gebonden aan regels (Rekers-Mombarg & Bosker, 2015). Eerder onderzoek van onder meer de Algemene Rekenkamer heeft soortgelijke ervaringen opgeleverd. Dat het voor 17 oude samenwerkingsverbanden wel gelukt is, komt deels doordat via de daar gevoerde gesprekken meer informatie en meer relevante documentatie kon worden verzameld.

Met de RECs zijn drie gesprekken gevoerd, alle in cluster 4. Het bleek lastig om de RECs bij dit deel van het onderzoek te betrekken, omdat ze op het moment van onderzoek al waren opgeheven en omdat ze met veel oude samenwerkingsverbanden te maken hadden, waardoor een koppeling met de onderzochte samenwerkingsverbanden niet goed haalbaar was. De RECs hadden taken die in feite allemaal tot overhead gerekend moeten worden (organisatie indicatiestelling, ondersteuning van ouders en organisatie van ambulante begeleiding). *Het percentage overhead ligt dus voor RECs per definitie op 100%*. Voor de bezochte RECs geldt dat hun jaarverslagen onvoldoende informatie bevatten om een nadere uitsplitsing te maken naar indicatiekosten, beheerskosten en coördinatiekosten. Ook op basis van de gesprekken was dat niet mogelijk.

3 Conclusies ervaren bureaucratie op scholen

Voor de meting van ervaren bureaucratie op de scholen is een (internet)vragenlijst gemaakt waarin drie typen variabelen zijn geoperationaliseerd: variabelen die de mate van ervaren bureaucratie meten, variabelen die betrekking hebben op factoren die daarop van invloed kunnen zijn en controlevariabelen. Op basis van factoranalyses zijn twee schalen gemaakt voor de mate van ervaren bureaucratie: *taakbelasting* (bestaande uit items die gaan over tijd die taken en procedures rond de leerlingenzorg kosten, en de complexiteit van die taken en procedures) en *doelmatigheid* (het ervaren nut en de helderheid van taken en procedures). De mate van ervaren bureaucratie is behalve algemeen ook taakspecifiek benaderd: van een aantal taken is gevraagd hoe tijdrovend, nuttig en complex men de betreffende taak vond.
Het blijkt dat concrete taken rond de leerlingenzorg als redelijk tot erg tijdrovend ervaren worden. De administratieve taken vindt men meer tijdrovend dan de overlegtaken. Alle taken vindt men echter nuttig, ook de meest tijdrovende taken. Contacten met ouders springen er op dit punt positief uit (heel nuttig). Ingewikkeld om uit te voeren vindt men de meeste taken niet. Intern begeleiders/zorgcoördinatoren scoren bij de concrete taken wat hoger op nut en wat lager op ‘kost veel tijd’ dan leerkrachten/mentoren. Ook als niet per taak maar naar meer algemene beoordelingen van ervaren bureaucratie wordt gekeken (de scores op *taakbelasting* en *doelmatigheid*) is dit het beeld. Wel is de spreiding in de scores vrij groot, wat wijst op

behoorlijke verschillen binnen de respondentengroepen. We zien bij veel items dat een kleine tot vrij aanzienlijke minderheid (tot circa 25-30%) een andere (negatievere) ervaring rapporteert dan wat blijkt uit het gemiddelde. Een voorbeeld voor de leraren is het item 'de administratie en registratie rond leerlingenzorg vond ik vaak tamelijk zinloos': ruim 44% van de leerkrachten/mentoren vindt die uitspraak (helemaal) niet van toepassing op de eigen situatie, maar een kwart herkent zich juist tamelijk of heel sterk in de uitspraak.

De mate van ervaren bureaucratie verschilt niet naar schooltype. Wel is er een significant verschil naar functie: leerkrachten en mentoren rapporteren meer taakbelasting dan intern begeleiders en zorgcoördinatoren.

Voor de beïnvloedende factoren zijn eveneens op basis van factoranalyse schalen gemaakt, namelijk *externe druk* (mate waarin men bemoeienis ervaart van anderen bij leerlingenzorgtaken en aan externe eisen moet voldoen), *eigenaarschap* (mate waarin men invloed en controle ervaart bij leerlingenzorgtaken; ook: weten wat de verwachtingen zijn) en *professionaliteit* (beoordeling van eigen kennis en informatie als het gaat om leerlingenzorgtaken).
Uit de resultaten hiervan blijkt dat men niet veel externe druk en wel redelijk veel eigenaarschap en professionaliteit ervaart. Ook hierbij is echter sprake van een grote spreiding, dus aanzienlijke onderlinge verschillen die qua omvang vergelijkbaar zijn met de verschillen bij mate van ervaren bureaucratie. Alleen wat betreft professionaliteit hangen die verschillen samen met respondentgroepen; op deze factor scoren intern begeleiders/zorgcoördinatoren hoger dan leerkrachten/mentoren.

De volgende tabel laat zien wat de nulsituatie is voor ervaren bureaucratie in scholen, in gemiddelde scores op de gehanteerde schalen. Tevens is de interne consistentie van de schaal vermeld (Cronbach's alpha).

Tabel 1 Gemiddelde scores ib-ers/zorgcoördinatoren en leraren op mate van ervaren bureaucratie (taakbelasting en doelmatigheid van taken in de leerlingenzorg) en beïnvloedende factoren (externe druk, eigenaarschap en steun)

Schaal	Gemiddelde (vijfpuntsschaal)	Cronbach's alpha
Taakbelasting	2.74	.68
Doelmatigheid	3.52	.62
Externe druk	2.81	.76
Eigenaarschap	3.64	.76
Professionaliteit	3.67	.67

Het gehanteerde variabelenmodel ging uit van samenhang tussen enerzijds de twee factoren van mate van ervaren bureaucratie en anderzijds de drie beïnvloedende factoren. Die samenhang blijkt er inderdaad te zijn: een lage ervaren externe druk, een sterk gevoel van eigenaarschap en een hoge ervaren professionaliteit gaan samen met een lage ervaren taakbelasting en een hoge ervaren doelmatigheid van administratieve taken en procedures rond leerlingenzorg. Dit valt goed te interpreteren: het is logisch dat eigenaarschap en professionaliteit vooral een relatie hebben met doelmatigheid (taken worden nuttiger gevonden als de betrokkene er meer kennis en controle over heeft) en minder met taakbelasting, en het is eveneens logisch dat externe druk juist een relatie heeft met taakbelasting (veel bemoeienis van anderen geeft meer werk, of in ieder geval de beleving van meer werk) en minder met doelmatigheid.

Verder is gevonden dat een hoge ervaren algemene werkdruk en werkdruk rond leerlingenzorg samengaan met een hoge mate van ervaren bureaucratie (ofwel een hoge taakbelasting en een lage ervaren doelmatigheid). Ook dit is een logische relatie: wie meer werkdruk ervaart, vindt de taken voor leerlingenzorg extra belastend en minder doelmatig. Het betreft een samenhang, dus over causaliteit (wat leidt tot wat) kunnen we hier geen uitspraken doen.

Er is ook (open) gevraagd waar men zich het meest aan ergert met betrekking tot bureaucratie in relatie tot leerlingenzorg. Ergernis betreft met name de grote hoeveelheid (vaak lange) formulieren en het gevoel dat men meer dan eens hetzelfde moet invullen. Ook vindt men vaak dat alles erg (te) gedetailleerd moet worden opgeschreven. Niet digitaal kunnen aanleveren van

gegevens levert ook veel ergernis op, omdat papier meer werk kost en minder efficiënt is. Steeds veranderende regels zijn ook een bron van ergernis.
Een irritatie van wat andere aard die veel is genoemd, betreft het gevoel dat beslissingen worden genomen op basis van 'dossiers' in plaats van de praktijkervaring. Te volgen procedures worden dan beschouwd als een gebrek aan vertrouwen in leraren. Ook wordt genoemd dat het krijgen van daadwerkelijke hulp vaak erg lang duurt.

De bevindingen ten aanzien van de beïnvloedende factoren sporen deels met wat eerder al in onderzoek is gevonden (zie hoofdstuk 1). Bijvoorbeeld dat leraren extern opgelegde administratieve taken minder zinvol vinden dan zelfopgelegde taken (eigenaarschap), dat ze regels en procedures soms ervaren als twijfel aan hun vakbekwaamheid en als wantrouwen over de inspanningen die ze doen (professionaliteit) en dat algemene werkdruk en taakbelasting samengaan met een sterkere ervaren bureaucratie in hun werk.

Een voor passend onderwijs interessante bevinding is verder nog dat voor de intern begeleiders en zorgcoördinatoren leerlingen met een indicatie de meeste *bureaucratie* opleveren, maar leerlingen zonder lgf-indicatie die extra steun nodig hebben het *meeste werk* kosten. Die groep leerlingen is bovendien aanzienlijk groter dan de groep leerlingen met een indicatie.

4 Conclusies ervaren bureaucratie bij ouders

Bij de ouders konden uiteraard minder goed 'taken' worden onderscheiden die te koppelen zijn aan bureaucratie-ervaringen. Daarom is bij ouders het accent gelegd op onderdelen van het verkrijgen en uitvoeren van extra ondersteuning waarmee ouders te maken kunnen hebben. Er zijn vijf aspecten onderscheiden: het oordeel van ouders over (a) het diagnostisch onderzoek, (b) het maken van een handelingsplan of ontwikkelingsperspectief, (c) formulieren die voor een indicatie ingevuld moeten worden, (d) de procedure voor het aanvragen van een indicatie en (e) het zoeken en het vinden van een geschikte school. Bij elk aspect is gevraagd naar een oordeel over de hoeveelheid tijd die ouders kwijt zijn, het nut ervan, de duur (bij onderzoek en indicatieprocedures) en de complexiteit (hoe ingewikkeld vinden ouders het). Er zijn zowel ouders in het onderzoek betrokken die ervaring hebben met een indicatie (lgf-indicatie of indicatie voor lwoo of praktijkonderwijs) als ouders met een kind dat extra

ondersteuning krijgt, maar zonder indicatie. Afhankelijk van wat van voor hen van toepassing was hebben ouders meer of minder vragen beantwoord.

Het blijkt dat ouders *diagnostisch onderzoek* zeer nuttig vinden, maar wel vrij tijdrovend en langdurig. Het maken van een *handelingsplan of ontwikkelingsperspectief* vinden ouders eveneens nuttig, en dat kost hen weinig werk en tijd. De stappen voor het verkrijgen van een indicatie (*formulieren invullen, procedure doorlopen*) vinden ouders ook nuttig (hoewel niet zeer nuttig), redelijk tijdrovend/langdurig en niet ingewikkeld. Het *kiezen en vinden van een geschikte school* vinden ouders niet ingewikkeld, noch tijdrovend.
Deze oordelen betreffen gemiddelden, maar bij vrijwel elke afzonderlijke vraag is de spreiding aan de hoge kant. Dat betekent dat er behoorlijke verschillen zijn tussen de ouders in de mate waarin zij op deze aspecten bureaucratie ervaren. Net als bij de respondenten van de scholen zien we ook bij de ouders dat er steeds een soms aanzienlijk minderheid is die het juist niet eens is met wat het gemiddelde beeld laat zien. Ook hier een voorbeeld: ruim 35% van de ouders vindt dat diagnostisch onderzoek veel tijd kost, terwijl circa 20% vindt dat dit juist niet het geval is.
Die spreiding blijkt ook uit de antwoorden op open vragen over deze aspecten. Zo benadrukken bijvoorbeeld sommige ouders het bureaucratische 'gedoe' bij het maken van handelingsplannen (vakjes invullen, duurt lang, papieren tijger) en anderen juist de waarde ervan (geeft structuur, nuttig om de ontwikkeling te volgen).

Om te achterhalen welke factoren bij ouders de ervaren bureaucratie beïnvloeden, zijn vragen gesteld over een reeks van mogelijke factoren: de steun die ouders ervaren hebben van anderen, de informatie die zij kregen, de invloed die ze zelf konden uitoefenen, hun vertrouwen in de deskundigheid van de professionals, hun eigen kennis over voorzieningen en regels. Om die vragen te concretiseren zijn ze toegespitst op twee centrale onderwerpen: de indicatieprocedure (inclusief diagnostisch onderzoek) en (het verkrijgen van) de extra ondersteuning. Anders dan verwacht, bleken deze vragen niet te clusteren naar het type invloed (steun, informatie etc), maar wel naar de twee onderscheiden onderwerpen: indicatieprocedure (inclusief eventueel diagnostisch onderzoek) en extra ondersteuning.

Ten aanzien van de *indicatieprocedure/het diagnostisch onderzoek* is gebleken

dat ouders bij alle vragen daarover gemiddeld een vrij positief oordeel geven (scores tussen 3.37 en 3.80 op een vijfpuntsschaal): ze vinden dat rekening is gehouden met hun wensen, dat ze voldoende ondersteund zijn, dat ze voldoende informatie hebben gekregen en ze hebben vertrouwen gehad in de procedure en in degenen die onderzoek en/of de indicatie-aanvraag hebben voorbereid en behandeld. Opnieuw is echter de spreiding vrij groot en een deel van de ouders meldt in een open vraag hierover juist wat negatieve ervaringen: bijvoorbeeld kritiek op lastige formulieren, op de lange duur van de indicatieprocedure, op de herindicatie die na enige tijd weer vereist is of op de afgegeven indicatie zelf, die niet zou passen bij het kind. Vermoedelijk hebben juist de ouders die minder te spreken zijn over de indicatieprocedure deze open vraag aangegrepen om hun onvrede toe te lichten.

Ten aanzien van de *extra ondersteuning* blijkt eveneens dat ouders gemiddeld gematigd positief zijn. Ze hebben voldoende uitleg gekregen over wat een handelingsplan/ontwikkelingsperspectief inhoudt en ze vonden dat de kennis die zij hebben over wat het kind nodig heeft serieus werd genomen door de school. Ook begrepen ze de procedures en formulieren over het algemeen goed. Het laagste gemiddelde is voor het uitzoeken waar en hoe het kind geholpen kon worden, maar ook hiermee hebben ze niet echt veel moeite gehad (scores tussen 3.11 en 3.82 op een vijfpuntsschaal).

Het maken van een *schoolkeuze* na indicatie bleek slechts voor een kleine groep ouders van toepassing. Zeer tevreden tonen deze ouders zich over de informatie die ze kregen over wat de school hun kind kon bieden. Wat minder positief zijn ze over de hulp die ze kregen bij het vinden van een geschikte school. De spreiding is echter weer vrij groot. Kennelijk zijn de ervaringen op dit punt behoorlijk uiteenlopend.
Er zijn ook vragen gesteld over de *samenwerking*/het contact met anderen rondom indicatie/diagnostisch onderzoek en ondersteuning. Die samenwerking is volgens de ouders over het algemeen goed verlopen. Ze wisten meestal bij wie zij terecht konden, ze vonden de samenwerking prettig, ze hadden niet met te veel mensen te maken. Maar ook hier zien we dat een deel van de ouders een open vraag aangrijpt om juist negatieve ervaringen op dit punt naar voren te brengen (veel instanties, instanties niet bereikbaar, iedere keer weer andere contactpersoon en opnieuw het verhaal vertellen, instanties communiceren niet met elkaar, e.d.).

Over het geheel genomen (alle onderwerpen bij elkaar) zien we dus dat ouders *gemiddeld* vrij positief oordelen. Het minst positief (maar ook dit is nog altijd geen negatief oordeel) zijn ze over de hoeveelheid tijd die een indicatie-aanvraag van hen vraagt en over de duur van zo'n aanvraag. Net als bij de respondenten uit de scholen is het zo dat het *nut* van procedures positiever wordt beoordeeld dan de hoeveelheid *tijd* die ze vragen.
De volgende tabel laat, samenvattend, zien wat de nulsituatie is voor ervaren bureaucratie bij ouders, in gemiddelde scores op de gehanteerde schalen. Tevens is de interne consistentie van de schaal vermeld (Cronbach's alpha).

Tabel 2 Gemiddelde scores ouders op mate van ervaren bureaucratie (tijd en gemak; nut) en oordelen over indicatieprocedure, ondersteuning en samenwerking

Schaal	Gemiddelde	Cronbach's alpha
Ervaren bureaucratie, tijd en gemak	2.96	.81
Ervaren bureaucratie, nut	3.64	.70
Oordeel over indicatieprocedure	3.60	.92
Oordeel over ondersteuning	3.65	.77
Samenwerking	3.44	.89

Er is ook nagegaan of de ervaringen van ouders samenhangen met achtergrondkenmerken (sekse van het kind, etnische herkomst, opleiding van de ouders) en met het door het kind bezochte schooltype. Er zijn slechts weinig significante verschillen gevonden in deze analyses. Het meest regelmatig kwamen verschillen naar opleidingsniveau aan het licht. De algemene trend daarin is dat hoger opgeleide ouders minder positief oordelen dan lager of middelbaar opgeleide ouders. Mogelijk komt dit doordat deze ouders kritischer zijn op hoe procedures of contacten verlopen.

De scores op de schalen met beïnvloedende factoren en de schalen over de mate van ervaren bureaucratie blijken slechts zwak met elkaar samen te hangen, maar de samenhang is wel steeds conform verwachting. Hoe gunstiger het oordeel over de indicatieprocedure, de ondersteuning of de samenwerking, hoe minder bureaucratie is ervaren door de ouders

5 Aandachtspunten voor vervolgmetingen

In elk van de drie deelonderzoeken was het de ambitie om onderzoeksinstrumenten te ontwikkelen die zich lenen voor herhaalde meting en voldoende robuust zijn voor de periode na invoering van passend onderwijs. Hierop gaan we in deze slotparagraaf in. We betrekken daarbij ook overwegingen met betrekking tot respons en meetmoment.

Het meten van overheadkosten
Deze nulmeting heeft zich beperkt tot het niveau van de samenwerkingsverbanden en RECs. Hier is voor gekozen vanwege de korte doorlooptijd van het onderzoek (oktober 2014 tot februari 2015), die het niet mogelijk maakte om ook het niveau van scholen en schoolbesturen er bij te betrekken. Verder hebben we ons beperkt tot het in kaart brengen van overheadkosten zoals vindbaar in documenten en hebben we niet aan tijdregistratie gedaan. Dat was in dit geval ook niet uitvoerbaar, omdat het onderzoek betrekking had op een al voorbije periode.

Het is gelukt om voor 17 oude samenwerkingsverbanden de overheadkosten in 2013 vrij nauwkeurig in beeld te brengen, zodanig dat ook nog gedifferentieerd kon worden naar verschillende kostenposten. Voor 18 samenwerkingsverbanden is dat echter niet gelukt. Gebleken is dat de jaarverslagen van de oude samenwerkingsverbanden in meer dan de helft van de geselecteerde cases niet voldoende gedetailleerd waren om de overhead goed te kunnen bepalen. Ook het onderbrengen van de financiën bij kassiersscholen in het vo is hiervoor belemmerend geweest. Het laatste zal in de toekomst niet meer voorkomen, dus voor de nieuwe samenwerkingsverbanden geldt deze beperking niet meer. Het maakt echter wel de vergelijking met de oude situatie moeilijk.
Een ander moeilijk punt voor die vergelijking is dat het niet voor alle oude samenwerkingsverbanden die tot een nieuw samenwerkingsverband behoren mogelijk was om de overhead in beeld te krijgen. Dat was wel de opzet, opdat in vervolgmetingen dezelfde samenwerkingsverbanden zouden kunnen worden betrokken (overhead oude situatie vergelijken met overhead nieuwe situatie). Maar doordat de informatie van een deel van de oude samenwerkingsverbanden ontbreekt is die opzet niet scherp te krijgen. Een extra complicatie hierbij is ook dat in de nieuwe situatie de samenwerkingsverbanden nieuwe taken krijgen, die deels voorheen door de

RECs werden behartigd. Voor een goede vergelijking zou dus ook de overhead van de RECs op een of andere manier toebedeeld moeten worden aan de nieuwe samenwerkingsverbanden. Daarvoor bestaat echter geen goede grondslag, temeer daar ook de werkgebieden van de samenwerkingsverbanden zijn verschoven (er zijn nu scherpe grenzen, waar in het verleden ook wel overlap bestond). En voor de uitvoering van de nieuwe taken van de samenwerkingsverbanden gelden ook weer nieuwe spelregels.
De conclusie moet zijn, dat een vergelijking tussen de oude en de nieuwe situatie wat betreft overheadkosten hoe dan ook mank gaat, voor wat betreft het niveau van de samenwerkingsverbanden. De basis daarvoor is te smal en er verandert te veel. Hooguit zou landelijk nog een kostenvergelijking mogelijk zijn, op basis van extrapolatie van de nu gevonden percentages.

Dat wil niet zeggen dat het geen zin meer heeft om in vervolgonderzoek nog te kijken naar de ontwikkeling van overheadkosten. De nieuwe samenwerkingsverbanden kunnen daarop onderling nog vergeleken worden. Het zou in dit verband wenselijk zijn dat er meer centrale richtlijnen komen voor de inrichting van jaarverslagen, zodat kostenposten beter kunnen worden vergeleken. Het is echter de vraag of dat wel past bij de nieuwe regelvrijheid die in passend onderwijs juist wordt nagestreefd. Vooralsnog verdient het in ieder geval aanbeveling om over dit onderwerp goed overleg te plegen met de inspectie, die ook de financiële kant van de samenwerkingsverbanden in haar toezicht gaat betrekken.
Een ander aandachtspunt voor vervolgonderzoek is dat het de nieuwe samenwerkingsverbanden vrij staat een model of werkwijze te kiezen voor de verdeling van de middelen en de toewijzing van extra ondersteuning. Wanneer wordt gekozen voor een model waarin veel middelen direct naar de scholen gaan, is het niet meer voldoende om alleen op het niveau van samenwerkingsverbanden naar overheadkosten te kijken. Er zal dan waarschijnlijk ook op school- en bestuursniveau sprake zijn van voor leerlingenzorg relevante overhead, er moeten immers altijd werkprocessen worden geregeld. Het is zeer de vraag of dat voldoende inzichtelijk kan of zal worden vanuit financiële jaarverslagen. Het is daarom wenselijk om dat (ook) op andere manieren te onderzoeken, bijvoorbeeld via (kleinschalig) onderzoek met tijdregistratie en/of via aandacht voor de feitelijke bureaucratie (in termen van tijdsbesteding) in de bureaucratiemeting bij scholen.

Het meten van bureaucratie bij scholen en ouders

De opdracht om voor scholen en ouders een meetinstrument te maken dat zich leent voor herhaalde meting achten we geslaagd. Er zijn enkele centrale samengestelde variabelen geconstrueerd die goed interpreteerbaar zijn, goed passen bij de gekozen concepten (zij het bij ouders wat anders dan verwacht) en goed herhaalbaar zijn. De resulterende schalen (zie tabel 1 en 2) voldoen aan betrouwbaarheidseisen en binnen de mogelijkheden van de looptijd van het onderzoek is aandacht besteed aan validiteit, door de vragenlijsten te funderen in een aan de literatuur ontleend variabelenmodel en door de gekozen concepten en operationalisaties voor te leggen aan een expert uit de Kafkabrigade en enkele betrokkenen uit de praktijk. Voor vervolgmetingen zouden de instrumenten nog wat afgeslankt kunnen worden, door items die buiten de schalen vallen niet meer of niet meer allemaal te bevragen. Bij de ouders is, gezien de vrij hoge betrouwbaarheden, ook binnen de schalen wellicht nog enige reductie mogelijk. Dat zou de belasting van respondenten nog wat kunnen verminderen.

De toevoeging van open vragen heeft naar onze indruk goed gewerkt om respondenten nog eigen accenten te laten leggen. Wel blijkt de verwerking ervan, als veel respondenten deze mogelijkheid benutten (en dat was het geval), behoorlijk arbeidsintensief.

Doelgroepen

Bij de ouders is een bruikbaar onderscheid gemaakt tussen ouders met indicatie-ervaring en ouders met een kind waarvoor extra ondersteuning nodig is, zonder dat sprake is van een indicatie. De identificatie van beide groepen blijkt mogelijk via de vragenlijst zelf. Dat is belangrijk voor de toekomst, omdat het niet langer mogelijk zal zijn om ouders met een indicatie vooraf te selecteren via DUO, zoals nu nog wel is gedaan. Voor het onderzoek naar bureaucratie vormen deze beide groepen ouders de doelgroep. Voor het onderzoek naar oudertevredenheid, waarmee de nulmeting bureaucratie bij ouders is gecombineerd, is ook nog de groep ouders met een kind dat geen extra ondersteuning (nodig) heeft relevant (‘reguliere ouders’).

Voor het onderzoek bij de scholen is gekozen voor een onderscheid tussen intern begeleiders/zorgcoördinatoren enerzijds en leraren/mentoren anderzijds. Gebleken is dat er veel overeenkomsten, maar ook enkele verschillen zijn tussen beide groepen in bureaucratie-ervaring, die samenhangen met de functie. Om recht te doen aan beide perspectieven, is het

belangrijk om ook bij vervolgmetingen dit onderscheid te blijven maken. Een aandachtspunt is wel dat de respons bij mentoren in het voortgezet onderwijs erg laag was, en dat heeft mogelijk als oorzaak dat zij niet veel met procedures rond leerlingenzorg te maken hebben. Bij vervolgmetingen moet hierop een nadere controle plaatsvinden.

Herhaalbaarheid

De nu gestelde vragen zullen in de toekomst niet in alle gevallen identiek gesteld kunnen worden. Een relatief eenvoudig op te vangen verandering is die van handelingsplan naar ontwikkelingsperspectief. Daarmee is in het huidige instrumenten al rekening gehouden, door beide begrippen te gebruiken. Een lastiger kwestie is dat er in de toekomst minder makkelijk naar een indicatie gevraagd kan worden. In sommige samenwerkingsverbanden zal dit begrip wellicht gehandhaafd worden (zij het met eigen criteria), in andere niet. Daarvoor moeten vervangende begrippen worden gezocht, zoals kindgebonden middelen of andere herkenbare vormen van steun vanuit het samenwerkingsverband of vanuit schoolbestuur/de school. Vooral voor de oudervragenlijst vergt dit aandacht, omdat het voor ouders nog wel om begrijpelijke zaken moet gaan. Een optie is in dit verband om in vervolgmetingen voor de ouders niet meer uit te gaan van een aselecte landelijke steekproef, maar van een naar kenmerken van samenwerkingsverbanden gestratificeerde steekproef. Stratificatie zou dan kunnen plaatsvinden op toewijzingsmodel van het samenwerkingsverband. De vragenlijsten kunnen dan worden afgestemd op dit model. Vergelijkbaarheid is dan echter wel een serieus aandachtspunt.
Gezien alle mogelijke varianten zal de oudervragenlijst ingewikkeld zijn om samen te stellen, dit was ook voor de huidige versie al het geval (onderscheid tussen diverse subgroepen). Een van de gevolgen daarvan was dat niet alle data benut konden worden voor factoranalyse. Dit probleem kan waarschijnlijk ook voor de toekomst niet ondervangen worden. Analyse op itemniveau zal dus voor een deel van de data nodig blijven.

Nieuwe opties

In deze nulmeting zijn de deelonderzoeken onafhankelijk van elkaar uitgevoerd. Er zijn verschillende mogelijkheden om ze in de toekomst meer op elkaar af te stemmen. Zo is nu niet voorzien in de meting van *ervaren* bureaucratie bij medewerkers van samenwerkingsverbanden. In een eerder

onderzoek (Ledoux, Vergeer & Elshof, 2013) is dit wel gedaan en goed uitvoerbaar gebleken. Dit aspect zou meegenomen kunnen worden in de vervolgmetingen ontwikkelingen samenwerkingsverbanden die in de lange termijn evaluatie passend onderwijs zijn voorzien.
Een andere optie is om de steekproeven voor ouders en scholen te stratificeren naar type samenwerkingsverband, zoals hierboven al aangestipt. Daarvoor kan gebruik gemaakt worden van (onderdelen van) de typologie die in de nulmeting typologie samenwerkingsverbanden is ontwikkeld. Nagegaan kan dan worden of er een verband is tussen bureaucratie-ervaringen bijscholen en ouders en kenmerken van het samenwerkingsverband. Te denken valt aan het onderscheid centraal/decentraal beleid, respectievelijk financieringsmodel. Weliswaar is in deze nulmeting gebleken dat er voor wat betreft overheadkosten van de (oude) samenwerkingsverbanden zelf geen verband was met centraal of decentraal beleid, maar het is zeker denkbaar dat zo'n relatie er wel zou kunnen zijn met ervaren bureaucratie op scholen of bij ouders.
Verder is het mogelijk dat de nu ontwikkelde instrumenten ook door samenwerkingsverbanden zelf worden ingezet als onderdeel van hun eigen kwaliteitszorg.

Responsproblemen

De deelonderzoeken bij scholen en ouders hebben beide een lage respons opgeleverd. Hoewel dit geen problemen heeft opgeleverd wat betreft power voor de analyses, is het uit een oogpunt van representativiteit wel zorgelijk. Voor vervolgmetingen moet nagedacht worden over mogelijkheden om de respons te verbeteren. Enkele verbeteringen liggen voor de hand: data verzamelen in een voor scholen en ouders gunstiger periode, tijd en geld voor rappelmogelijkheden en (bij scholen) eventueel telefonische werving en afname. Ook zal er bij vervolgmetingen wellicht meer medewerking gezocht kunnen worden met en verwacht mogen worden van coördinatoren van samenwerkingsverbanden, vooral als voorzien kan worden in specifieke terugrapportages. Zie ook de mogelijkheid om afname van de instrumenten te gebruiken voor eigen kwaliteitszorg.
De inspanningen die we hebben gepleegd om de vragenlijsten onder de aandacht te brengen via belangenorganisaties en sociale media en het instellen van een open werving hebben niet opgeleverd wat er van verwacht werd, vooral niet bij de ouders (weinig reacties en oververtegenwoordiging van ontevreden ouders). Deze weg nodigt dus niet uit tot herhaling.

Bij de ouders zal verder bij gebruik van een schriftelijke enquête altijd sprake zijn van een naar sociaal milieu scheve respons. Dit probleem is niet echt oplosbaar, het doet zich altijd voor bij dit type dataverzameling. Het verdient aanbeveling om voor de moeilijk te bereiken groepen ouders te zoeken naar (aanvullende) andere dataverzamelingsmogelijkheden, zoals mondelinge afnames op kleinere schaal of groepsinterviews met ouders over hun ervaringen met verkrijgen en uitvoering van extra steun, waarin vragen over bureaucratie worden ingebed. In de langetermijnevaluatie van passend onderwijs moet naar mogelijkheden hiervoor worden gezocht.
Een voor de hand liggende aanbeveling is om bij vervolgmetingen aandacht te besteden aan non-respons onderzoek. Dit stelt technische eisen (checks op wie wel/niet responderen) die bij de scholen goed uitvoerbaar zijn, maar minder goed bij de ouders, althans niet bij dataverzameling via DUO. Hierop moet nader worden gestudeerd.

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2010). *Geldstromen in het hoger beroepsonderwijs in 2010.* Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Bergen, C.T.A. van, Meer, M.M. van der & Otterloo, S.G. van (2008). *Tijdsbesteding leraren Voortgezet Onderwijs.* Amsterdam: Regioplan.

Blank, J., Hulst, B. van & Koot, P. (2007). *Basisonderwijs en bureaucratie. Een empirisch onderzoek naar de allocatie van middelen in basisscholen.* Rotterdam/Delft: Institute for Public Sector Efficiency Studies/Ecorys.

Bouwens, J. & Oudemans, A.M. (2007). Onderwijsmeting beter dan bureaucratiemeting. *Management Control & Accounting, 4*, 26-32.

Ecorys (2011). *Ervaren regeldruk in onderwijs, cultuur en wetenschap*. Rotterdam: Ecorys.

Evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs (ECPO, 2013). *Routeplanner Passend onderwijs met evaluatieplan en nulmeting 2013.* Den Haag: ECPO.

Hoff-Israël, M.C. van der, Wit, A. de, Verschure, E & Bos, W. (2009). *Zicht op zorggelden. De besteding van de zorgmiddelen in het primair, speciaal en voortgezet onderwijs.* Utrecht: Infinite Financieel B.V.

Instituut Onderzoek Overheidsuitgaven (2003). *Bureaucratisering en schaalfactoren in het onderwijs. Rapport ten behoeve van de Onderwijsraad.*

Jong, J. de (2011). *De diagnose en behandeling van overbodige bureaucratie: Pleidooi voor een klinische benadering van een hardnekkig probleem.* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Jong, J. de (2012). *Dealing with Dysfunction.* Amsterdam: Zijlstra Center for Public Control & Governance.

Jong, J. de, Zuurmond, A., Van den Steenhoven, J. & Van der Meulen, L. (2009). *Kafka in de polder.* Den Haag: SDU.

Kafkabrigade/Kennisland (2014). *Essay passend onderwijs. Over passend onderwijs en het risico op onnodige bureaucratie.* Zie: http://www.passendonderwijs.nl/wp-content/uploads/2014/10/Essay-passend-onderwijs.pdf

Katz-Navon, T., Naveh, E. & Stern, Z. (2005). Safety climate in health care organizations: a multidimensional approach. *Academy of Management Journal*, *48*(6), 1075–1089.

Klaster, E. (2012). *Beleefde bureaucratie en professionaliteit onder leraren. Literatuurstudie en veldonderzoek onder leraren in het PO, VO, BVE, HBO en WO.* Den Haag: B&A B.V.

Kuijk, J. van, Rens, C. van, Elfering, S. & Gennip, H. van (2008). *Beleving van regeldruk in het onderwijs.* Nijmegen: ITS.

Kuiper, E., Dikkers, A.L.C., Emmelot, Y., & Ledoux, G., m.m.v. Eck, E. van, Berg, E. van den (2015). *Tevredenheid van ouders bij de start van passend onderwijs. Nulmeting kortetermijnevaluatie passend onderwijs.* Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Ledoux, G. (2013). *Ex ante evaluatie Passend onderwijs: Studie in opdracht van de ECPO.* Den Haag: ECPO.

Ledoux, G., Karsten, S., Breetvelt, I., Emmelot, Y., Heim, M., m.m.v. Zoontjes, P. (2007). *Vernieuwing van de zorgstructuren in het primair en voortgezet onderwijs: Een analytische evaluatie van de herijking van het zorgbeleid.* Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

Ledoux, G., Vergeer, M., & Voncken, E. (2013). *Naar nieuw vertrouwen. Ervaringen met indicatiestelling voor lwoo en praktijkonderwijs en nieuwe toewijzing van zorg in 'Experiment Eemland'.* Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Ledoux, G., Vergeer, M.M., & Elshof, D. (2013). *Nieuwe paden: Samenwerkingsverbanden Passend onderwijs op weg naar nieuwe procedures voor toewijzing.* Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Marseille, B. & Velden, L. van der (2014). *Vertrouwen verdient.* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Onderwijsraad (2004). *Bureaucratisering in het onderwijs.* Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2011). *Passend onderwijs voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte.* Den Haag: Onderwijsraad.

Peetsma, T., & Blok, H. (red) (2007). *Onderwijs op maat en ouderbetrokkenheid, het integrale eindrapport.* Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

Peters, B.G. (2003). Dismantling the Weberian State. In: J. Hayward, A. Menon (Eds.), *Governing Europe.* Oxford, UK: Oxford University Press

Pronk, P.A. (2004). *De verborgen belastingdienst. De invloed van administratieve lasten op de naleving van fiscale regelgeving door ondernemingen.* Delft: Eburon.

Rekers-Mombarg, L.T.M., & Bosker, R. (2015). *Typering van samenwerkingsverbanden voor passend onderwijs.* Deelonderzoek B. Groningen: GION.

Sardes (2013). *De voorbereiding van samenwerkingsverbanden op Passend Onderwijs.* Utrecht: Sardes.

Sardes (2013). *Monitor ouders en Passend Onderwijs. Literatuurstudie en nulmeting onder ouders.* Utrecht: Sardes.

Tweede Kamer (2011-2012). *Wijziging van enkele onderwijswetten in verband met een herziening van de organisatie en financiering van de ondersteuning van leerlingen in het basisonderwijs, speciaal en voortgezet onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs; Memorie van toelichting.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 106, nr. 3. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Veen, I. van der, Meijden, A. van der, & Ledoux, G. (2006). *School– en klaskenmerken basisonderwijs. Basisrapportage PRIMA–cohortonderzoek. Zesde meting 2004–2005.* Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

Weber, M. (1972). *Gezag en bureaucratie.* (red. A. van Braam). Rotterdam: Universitaire Pers Rotterdam.

Widlak, A. (2014). *Handreiking Afstemmingsrelaties.* Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Widlak, A. (2015). *Waterschappen en beleefde regeldruk.* Ongepubliceerd.

Bijlagen

Bijlagen bij deel II

Bijlage II.A Achtergrondkenmerken respondenten scholen, naar schooltype

	PO		VO		SO	
	N	%	N	%	N	%
geslacht						
man	27	(13.6%)	17	(40.5%)	17	(32.7%)
vrouw	172	(86.4%)	25	(59.5%)	35	(67.3%)
leeftijd						
< 25 jaar	4	(2.0%)	1	(2.4%)	0	(0.0%)
25 – 34 jaar	48	(24.1%)	4	(9.5%)	9	(17.0%)
35 – 44 jaar	36	(18.1%)	11	(26.2%)	16	(30.2%)
45 – 54 jaar	40	(20.1%)	16	(38.1%)	13	(24.5%)
>55 jaar	71	(35.7%)	10	(23.8%)	15	(28.3)
aantal lgf-leerlingen in de klas (alleen leraren)						nvt
0 – 2	106	(93.0%)	17	(70.8%)		
3 – 5	7	(6.1%)	6	(25.0%)		
6 – 8	0	(0.0%)	0	(0.0%)		
> 8	1	(0.9%)	1	(4.2%)		
aantal leerlingen zonder indicatie met ondersteuning in de klas (alleen leraren)						nvt
0 – 2	30	(26.8%)	8	(34.8%)		
3 – 5	47	(42.0%)	7	(30.4%)		
6 – 8	25	(22.3%)	7	(30.4%)		
> 8	10	(8.9%)	2	(4.3%)		
opleiding gevolgd op gebied van leerlingenzorg						
ja	81	(42.0%)	13	(32.5%)	21	(40.4%)
nee	112	(58.0%)	27	(47.5%)	31	(59.6%)
werkervaring						
< 2 jaar	32	(16.2%)	1	(2.4%)	0	(0.0%)
2 – 5 jaar	53	(26.8%)	2	(4.8%)	7	(13.2%)
6 – 10 jaar	31	(15.7%)	7	(16.7%)	7	(13.2%)
11 – 15 jaar	14	(7.1%)	9	(21.4%)	13	(24.5%)
16 – 20 jaar	13	(6.6%)	3	(7.1%)	7	(13.2%)
> 20 jaar	55	(27.8%)	20	(47.6%)	19	(35.8%)

Bijlage II.B Resultaten factoranalyse scholen items variabelen A, B en C

De administratie/registratie van zorgleerlingen...	Component	
	1 taakbelasting	2 doelmatigheid
vroegen veel (bijvoorbeeld dubbel) papierwerk [a]	,766	
waren ingewikkeld om uit te voeren [a]	,725	
kostten mij weinig tijd	,615	
gingen ten koste van mijn andere taken [a]	,613	
deed ik vaak in mijn vrije tijd [a]	,518	
hielpen om goede hulp aan deze leerlingen te bieden		,826
waren belangrijk voor een goede leerlingenzorg op school		,810
vond ik tamelijk zinloos [a]	,431	,687
waren op onze school helder geregeld		,537

[a] *deze items zijn ten behoeve van de factoranalyse omgepoold*

Bijlage II.C Resultaten factoranalyse scholen items variabelen D, E, F en G

	Component				
	1	2	3	4	5
Rond zorgleerlingen wordt door allerlei mensen een beroep op je gedaan, dat vond ik belastend [a]	,721				
Ik voelde druk van ouders bij het aanvragen van extra ondersteuning voor een leerling [a]	,692				
Het aanvragen van extra ondersteuning voor leerlingen kon efficiënter [a]	,686				
Ik moest dezelfde gegevens van leerlingen vaak meerdere keren aanleveren [a]	,629				
Bij het aanvragen van extra ondersteuning voor leerlingen waren teveel mensen betrokken [a]	,602				
De procedures waar je rondom zorgleerlingen aan moet voldoen leken vaak een doel op zichzelf [a]	,586				
De administratie en het overleg rond zorgleerlingen vormden voor mij geen grote belasting	,438				
Mijn kennis op het gebied van zorgleerlingen werd serieus genomen door externe partners		,686			
Ik had invloed op de ondersteuning die een leerling uiteindelijk kreeg		,671			
Ik wist wat van ons als school werd verwacht met betrekking tot zorgleerlingen		,578	,449		
Ons bestuur informeerde mij goed over regels en procedures met betrekking tot de leerlingenzorg		,507			
Ik hoorde zelden iets terug over wat er gedaan werd met gegevens van leerlingen die ik moest aanleveren [a]		,502			
Ik voelde mij onvoldoende betrokken bij de inrichting van procedures waar wij als school mee te maken krijgen [a]		,432			
Ik was goed in staat om mijn taak rond het regelen van extra zorg voor leerlingen uit te voeren			,798		
Ik was op de hoogte van de procedures rond het aanvragen van extra ondersteuning van leerlingen			,743		
Contact met mensen van buiten de school was prettig en ondersteunde mij			,559		
De administratie rond zorgleerlingen hoorde gewoon bij mijn werk					
Ik kon binnen de school hulp/advies krijgen van anderen voor taken met betrekking tot leerlingenzorg				,752	
Ik kon buiten de school hulp/advies krijgen van anderen voor taken met betrekking tot leerlingenzorg				,747	
Ik wist niet altijd bij wie ik terecht kan met vragen over mijn taken rond zorgleerlingen [a]				,595	
Ik wist wat ik moest doen met betrekking tot zorgleerlingen					,763
Goede zorg bieden en leerlingen op een passende plek krijgen is belangrijk, uitvoeren van procedures hoorde daar nu eenmaal bij					,720

[a] Item omgepoold ten behoeve van de factoranalyse

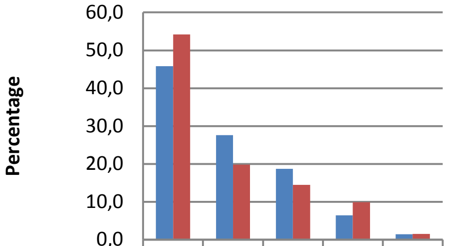
Bijlage II.D Overzicht open vragen, vragenlijst scholen

open vraag	type vraag	N respondenten
andere taken rond leerlingenzorg	aanvulling	135
regels en procedures van externe partijen	toelichting	5
Functie	aanvulling	52
opleiding op gebied van zorgleerlingen	aanvulling	112
welke groep leerlingen kost meeste werk (lgf-leerlingen of leerlingen zonder indicatie, alleen ib-zc)	toelichting	15
bij welke groep leerlingen heeft u het meest met bureaucratie te maken	toelichting	49
ergernis rond bureaucratie in relatie tot leerlingenzorg	open vraag	251
onnodige bureaucratie in relatie tot leerlingenzorg	open vraag	201
verschil tussen leerlingen met lgf-indicatie en andere leerlingen, in relatie tot bureaucratie (alleen gesteld in SBAO)	open vraag	5
schooltype VO (alleen VO)	aanvulling	4
werkdruk onderwijs zorgleerlingen	toelichting	52
algemene opmerking over vragenlijst	open vraag	72
Totaal		*953*

Bijlage II.E Grafieken itemscores ervaren bureaucratie scholen

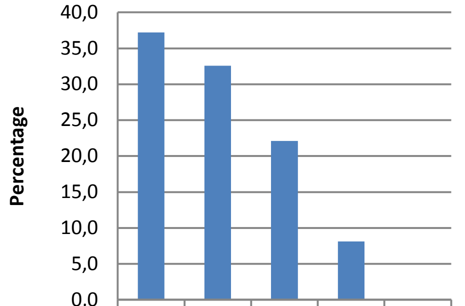
In deze bijlage zijn de frequenties per itemscore te vinden. In deze eerste serie vragen staat een score van 1 voor meer dan 1 keer per week, 2 voor ‘ongeveer 1 keer per week’, 3 voor ‘1-2 keer per maand’, 4 voor ‘minder dan 1 keer per week’ en een score van 5 voor ‘nooit’. ZC staat voor zorgcoördinator.

Zorgen voor/toezicht houden op registratie van leerlinggegevens van zorgleerlingen.



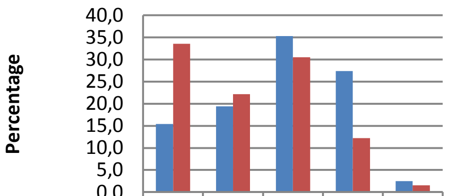
	1	2	3	4	5
Leerkracht/ Mentor	45,8	27,6	18,7	6,4	1,5
IB-er/ZC	54,2	19,8	14,5	9,9	1,5

Analyseren van leerlinggegevens van zorgleerlingen.



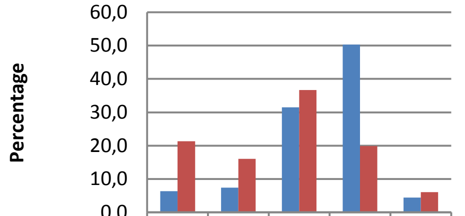
	1	2	3	4	5
IB-er/ZC	37,2	32,6	22,1	8,1	0,0

Bijhouden van dossiers over zorgleerlingen in verband met externe eisen van samenwerkingsverband, inspectie of ouders.

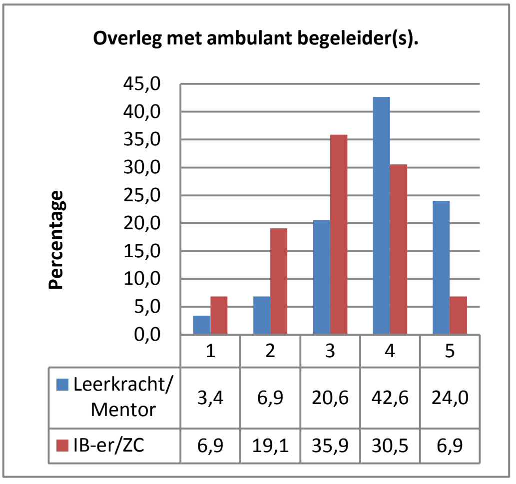


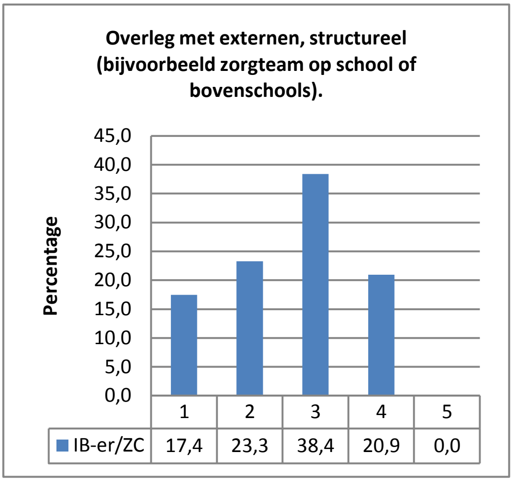
	1	2	3	4	5
Leerkracht/ Mentor	15,4	19,4	35,3	27,4	2,5
IB-er/ZC	33,6	22,1	30,5	12,2	1,5

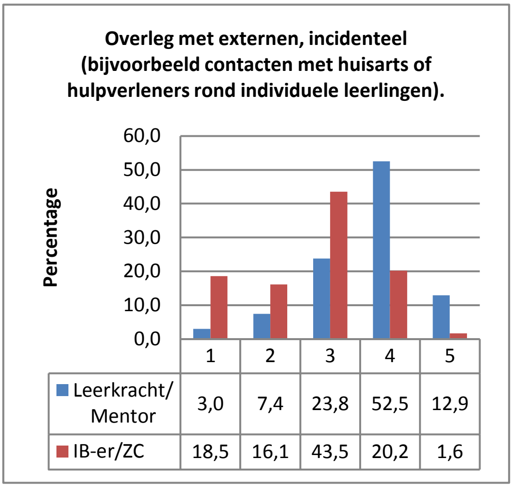
Maken van handelingsplannen/ groepsplannen, of leerkrachten hierbij begeleiden.

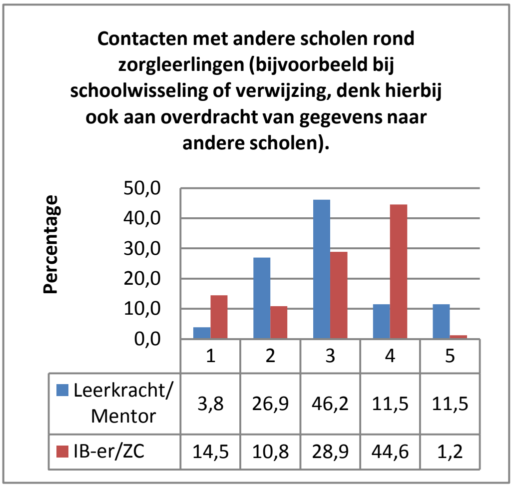


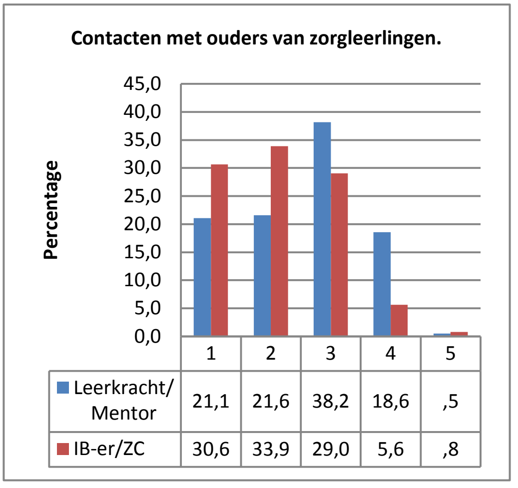
	1	2	3	4	5
Leerkracht/ Mentor	6,4	7,4	31,5	50,2	4,4
IB-er/ZC	21,4	16,0	36,6	19,8	6,1

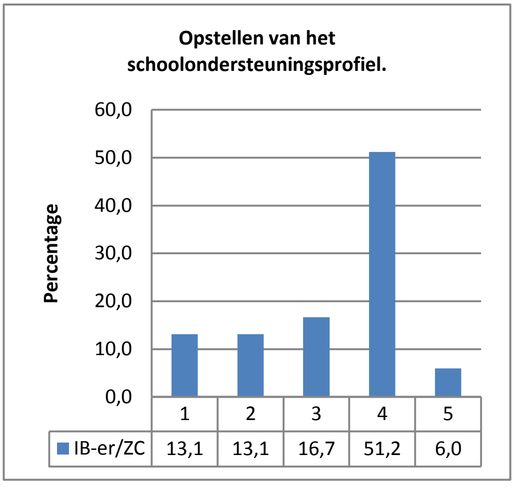

Overleg met ambulant begeleider(s).
Percentage
45,0
40,0
35,0
30,0
25,0
20,0
15,0
10,0
5,0
0,0
1
2
3
4
5
Leerkracht/ Mentor 3,4 6,9 20,6 42,6 24,0
IB-er/ZC 6,9 19,1 35,9 30,5 6,9

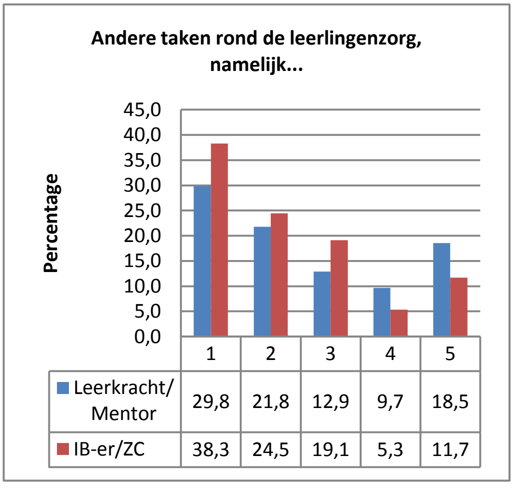

Overleg met externen, structureel (bijvoorbeeld zorgteam op school of bovenschools).
Percentage
45,0
40,0
35,0
30,0
25,0
20,0
15,0
10,0
5,0
0,0
1
2
3
4
5
IB-er/ZC 17,4 23,3 38,4 20,9 0,0

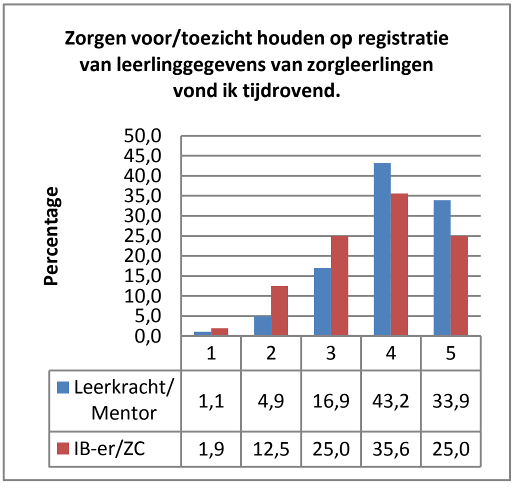

Overleg met externen, incidenteel (bijvoorbeeld contacten met huisarts of hulpverleners rond individuele leerlingen).
Percentage
60,0
50,0
40,0
30,0
20,0
10,0
0,0
1
2
3
4
5
Leerkracht/ Mentor 3,0 7,4 23,8 52,5 12,9
IB-er/ZC 18,5 16,1 43,5 20,2 1,6


Contacten met andere scholen rond zorgleerlingen (bijvoorbeeld bij schoolwisseling of verwijzing, denk hierbij ook aan overdracht van gegevens naar andere scholen).
Percentage
50,0
40,0
30,0
20,0
10,0
0,0
1
2
3
4
5
Leerkracht/ Mentor 3,8 26,9 46,2 11,5 11,5
IB-er/ZC 14,5 10,8 28,9 44,6 1,2

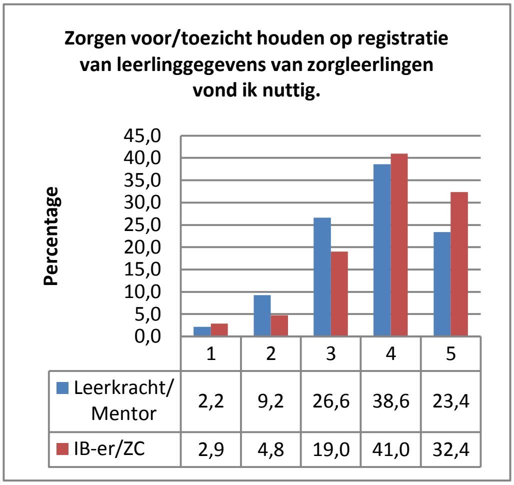


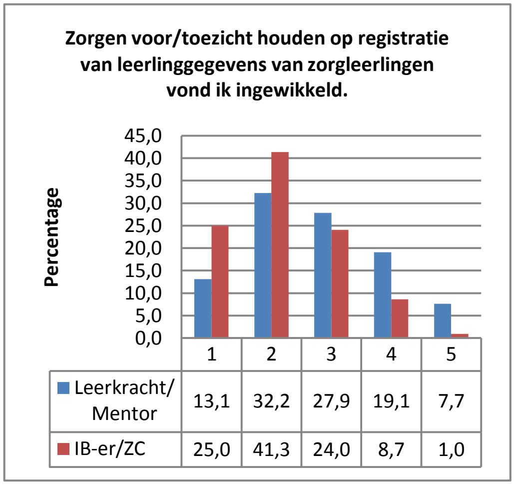


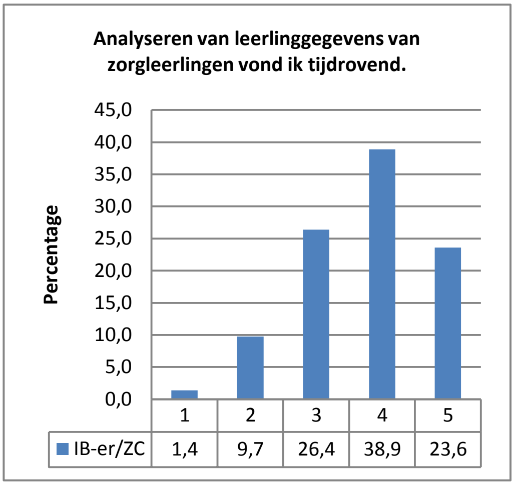


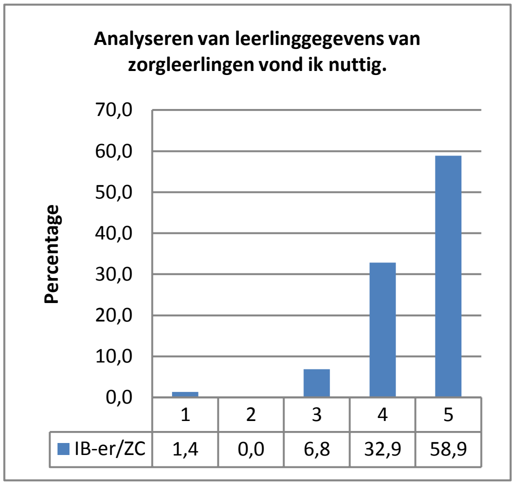


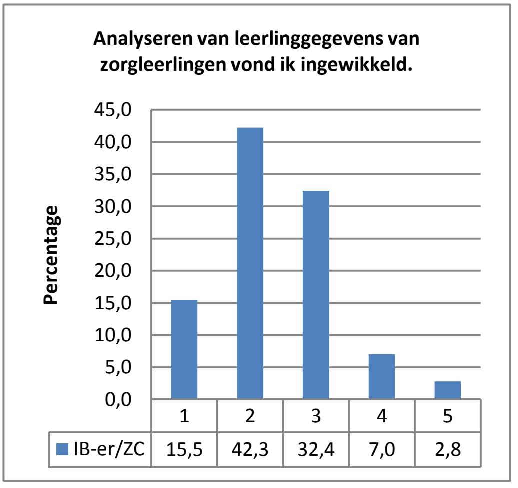
Vanaf de laatste vraag op deze pagina staat een score van 1 voor ‘helemaal niet van toepassing’ en een score van 5 voor ‘helemaal van toepassing’.

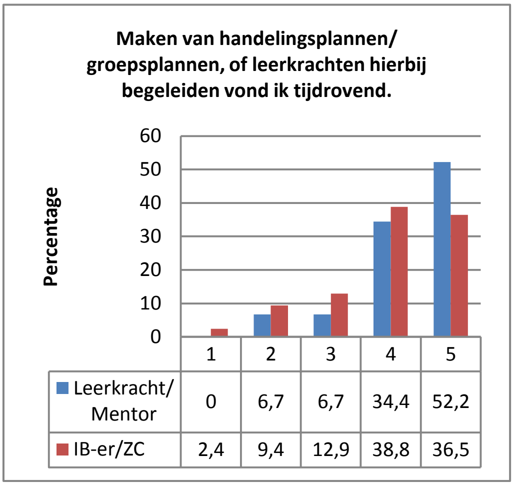

Zorgen voor/toezicht houden op registratie van leerlinggegevens van zorgleerlingen vond ik nuttig.
Percentage
45,0
40,0
35,0
30,0
25,0
20,0
15,0
10,0
5,0
0,0
1
2
3
4
5
Leerkracht/ Mentor
2,2
9,2
26,6
38,6
23,4
IB-er/ZC
2,9
4,8
19,0
41,0
32,4

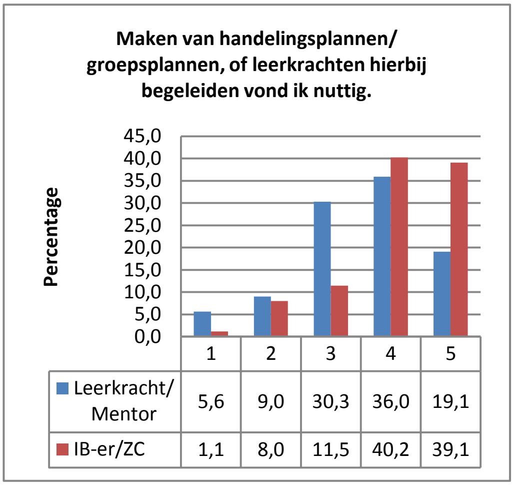

Zorgen voor/toezicht houden op registratie van leerlinggegevens van zorgleerlingen vond ik ingewikkeld.
Percentage
45,0
40,0
35,0
30,0
25,0
20,0
15,0
10,0
5,0
0,0
1
2
3
4
5
Leerkracht/ Mentor
13,1
32,2
27,9
19,1
7,7
IB-er/ZC
25,0
41,3
24,0
8,7
1,0

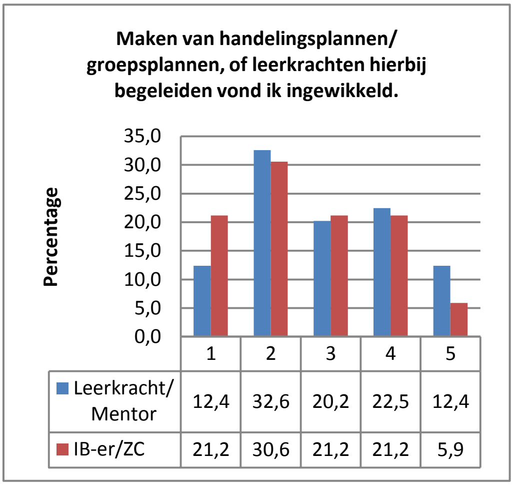

Analyseren van leerlinggegevens van zorgleerlingen vond ik tijdrovend.
Percentage
45,0
40,0
35,0
30,0
25,0
20,0
15,0
10,0
5,0
0,0
1
2
3
4
5
IB-er/ZC
1,4
9,7
26,4
38,9
23,6

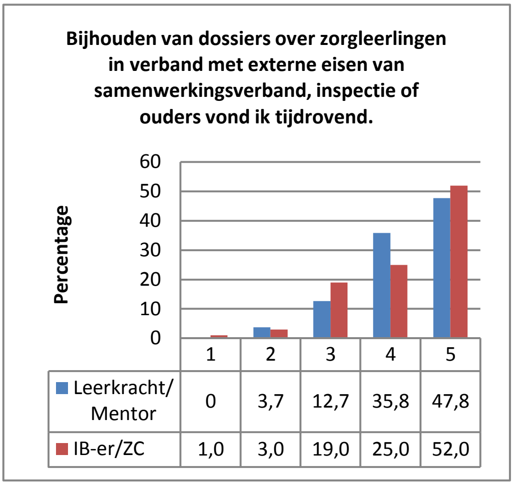

Analyseren van leerlinggegevens van zorgleerlingen vond ik nuttig.
Percentage
70,0
60,0
50,0
40,0
30,0
20,0
10,0
0,0
1
2
3
4
5
IB-er/ZC
1,4
0,0
6,8
32,9
58,9


Analyseren van leerlinggegevens van zorgleerlingen vond ik ingewikkeld.
Percentage
45,0
40,0
35,0
30,0
25,0
20,0
15,0
10,0
5,0
0,0
1 2 3 4 5
IB-er/ZC 15,5 42,3 32,4 7,0 2,8

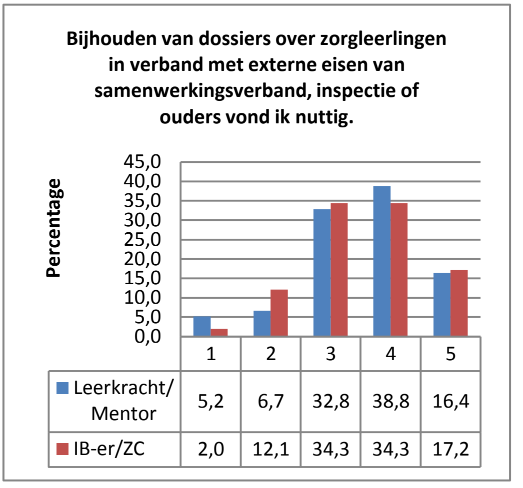

Maken van handelingsplannen/ groepsplannen, of leerkrachten hierbij begeleiden vond ik tijdrovend.
Percentage
60
50
40
30
20
10
0
1 2 3 4 5
Leerkracht/ Mentor 0 6,7 6,7 34,4 52,2
IB-er/ZC 2,4 9,4 12,9 38,8 36,5


Maken van handelingsplannen/ groepsplannen, of leerkrachten hierbij begeleiden vond ik nuttig.
Percentage
45,0
40,0
35,0
30,0
25,0
20,0
15,0
10,0
5,0
0,0
1 2 3 4 5
Leerkracht/ Mentor 5,6 9,0 30,3 36,0 19,1
IB-er/ZC 1,1 8,0 11,5 40,2 39,1

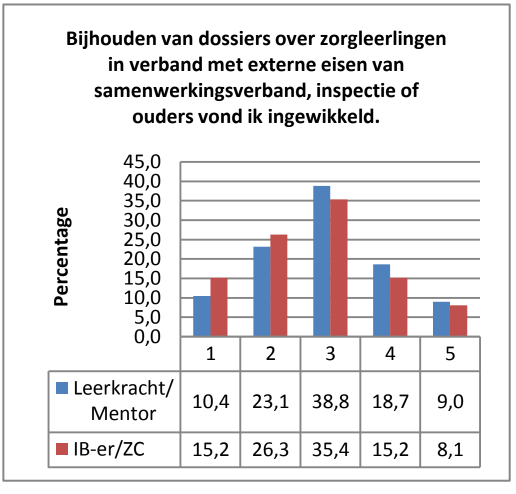

Maken van handelingsplannen/ groepsplannen, of leerkrachten hierbij begeleiden vond ik ingewikkeld.
Percentage
35,0
30,0
25,0
20,0
15,0
10,0
5,0
0,0
1 2 3 4 5
Leerkracht/ Mentor 12,4 32,6 20,2 22,5 12,4
IB-er/ZC 21,2 30,6 21,2 21,2 5,9



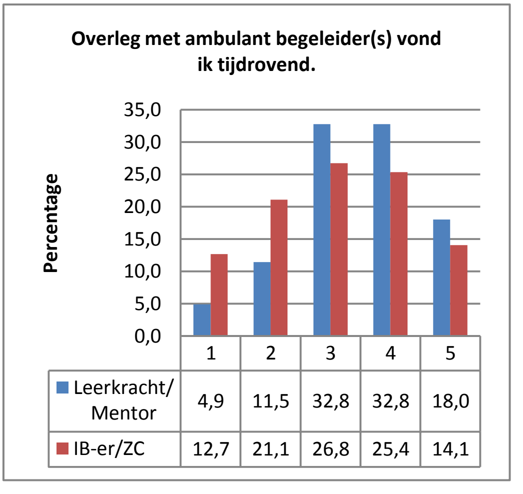
	1	2	3	4	5
Leerkracht/ Mentor	0	3,7	12,7	35,8	47,8
IB-er/ZC	1,0	3,0	19,0	25,0	52,0



	1	2	3	4	5
Leerkracht/ Mentor	5,2	6,7	32,8	38,8	16,4
IB-er/ZC	2,0	12,1	34,3	34,3	17,2

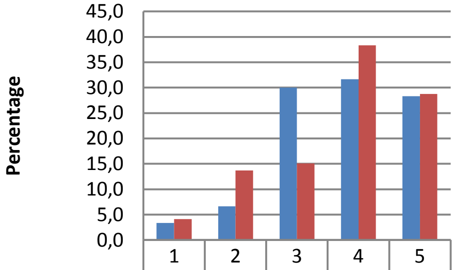


	1	2	3	4	5
Leerkracht/ Mentor	10,4	23,1	38,8	18,7	9,0
IB-er/ZC	15,2	26,3	35,4	15,2	8,1



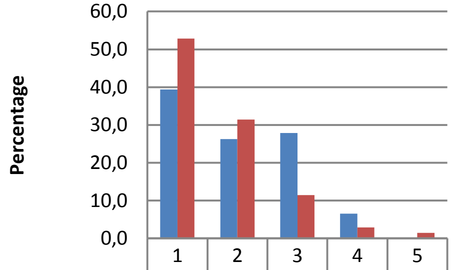
	1	2	3	4	5
Leerkracht/ Mentor	4,9	11,5	32,8	32,8	18,0
IB-er/ZC	12,7	21,1	26,8	25,4	14,1

Overleg met ambulant begeleider(s) vond ik nuttig.



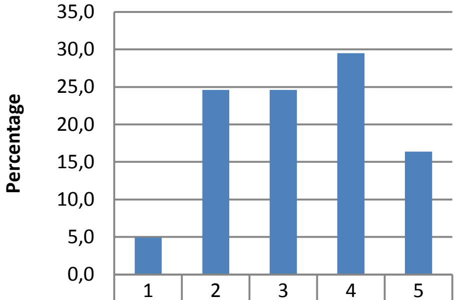
	1	2	3	4	5
Leerkracht/ Mentor	3,3	6,7	30,0	31,7	28,3
IB-er/ZC	4,1	13,7	15,1	38,4	28,8

Overleg met ambulant begeleider(s) vond ik ingewikkeld.



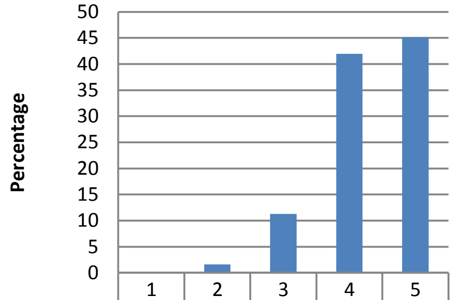
	1	2	3	4	5
Leerkracht/ Mentor	39,3	26,2	27,9	6,6	0,0
IB-er/ZC	52,9	31,4	11,4	2,9	1,4

Overleg met externen, structureel (bijvoorbeeld zorgteam op school of bovenschools) vond ik tijdrovend.



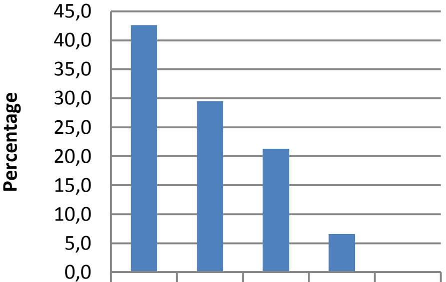
	1	2	3	4	5
IB-er/ZC	4,9	24,6	24,6	29,5	16,4

Overleg met externen, structureel (bijvoorbeeld zorgteam op school of bovenschools) vond ik nuttig.



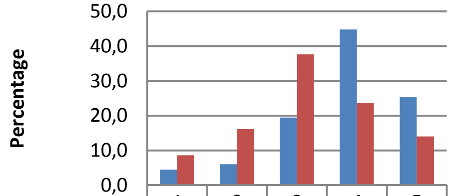
	1	2	3	4	5
IB-er/ZC	0	1,6	11,3	41,9	45,2

Overleg met externen, structureel (bijvoorbeeld zorgteam op school of bovenschools) vond ik ingewikkeld.



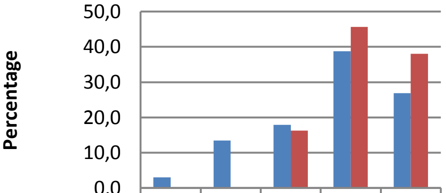
	1	2	3	4	5
IB-er/ZC	42,6	29,5	21,3	6,6	0,0

Overleg met externen, incidenteel (bijvoorbeeld contacten met huisarts of hulpverleners rond individuele leerlingen) vond ik tijdrovend.



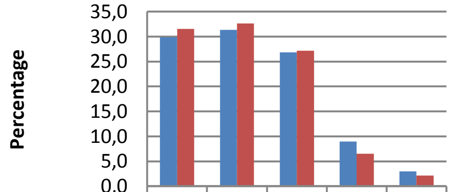
	1	2	3	4	5
Leerkracht/ Mentor	4,5	6,0	19,4	44,8	25,4
IB-er/ZC	8,6	16,1	37,6	23,7	14,0

Overleg met externen, incidenteel (bijvoorbeeld contacten met huisarts of hulpverleners rond individuele leerlingen) vond ik nuttig.

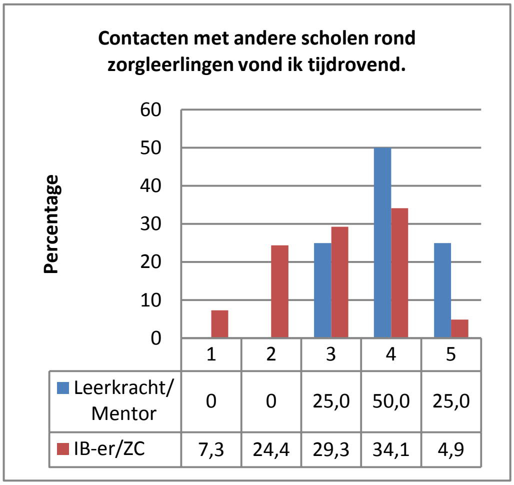


	1	2	3	4	5
Leerkracht/ Mentor	3,0	13,4	17,9	38,8	26,9
IB-er/ZC	0	0	16,3	45,7	38,0

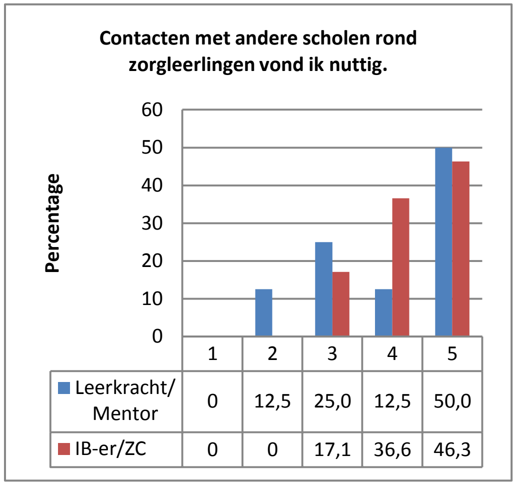
Overleg met externen, incidenteel (bijvoorbeeld contacten met huisarts of hulpverleners rond individuele leerlingen) vond ik ingewikkeld.



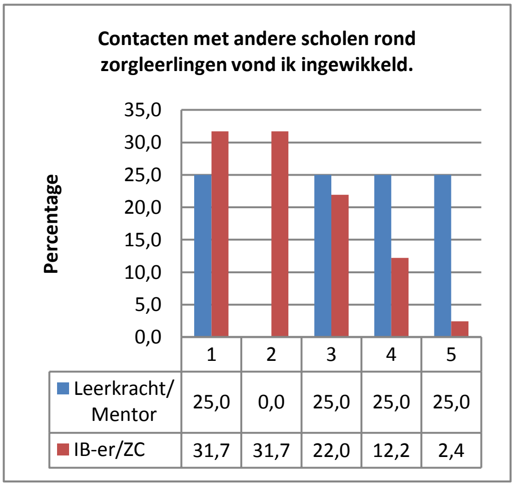
	1	2	3	4	5
Leerkracht/ Mentor	29,9	31,3	26,9	9,0	3,0
IB-er/ZC	31,5	32,6	27,2	6,5	2,2



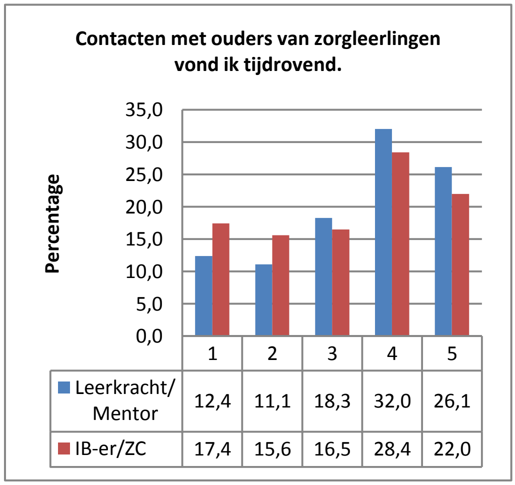
	1	2	3	4	5
Leerkracht/ Mentor	0	0	25,0	50,0	25,0
IB-er/ZC	7,3	24,4	29,3	34,1	4,9



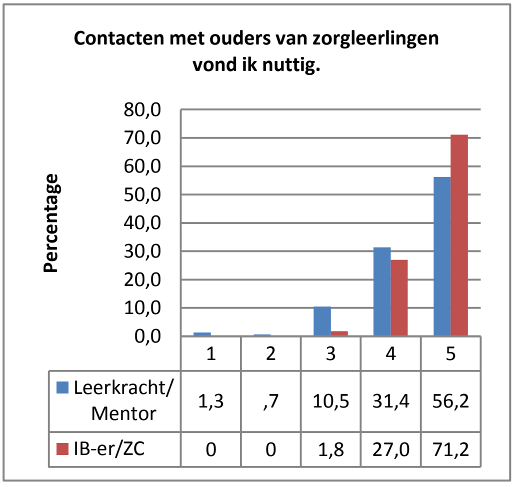
	1	2	3	4	5
Leerkracht/ Mentor	0	12,5	25,0	12,5	50,0
IB-er/ZC	0	0	17,1	36,6	46,3

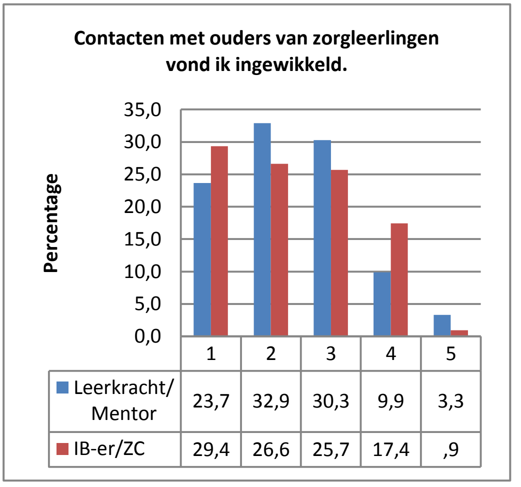


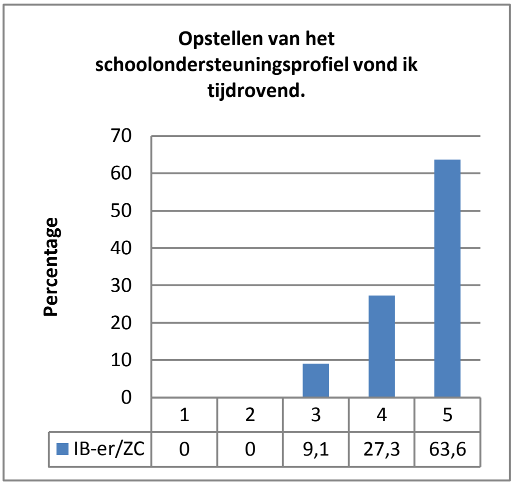
	1	2	3	4	5
Leerkracht/ Mentor	25,0	0,0	25,0	25,0	25,0
IB-er/ZC	31,7	31,7	22,0	12,2	2,4

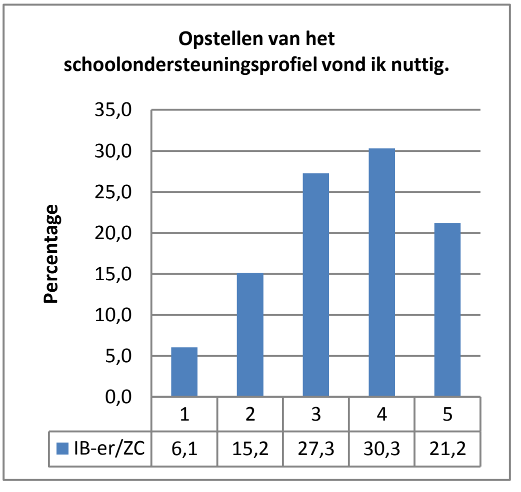


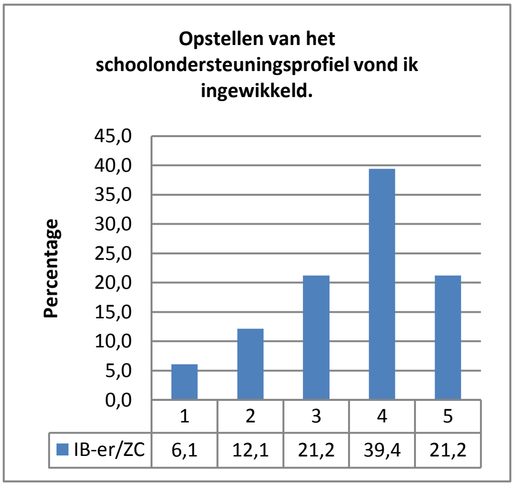
	1	2	3	4	5
Leerkracht/ Mentor	12,4	11,1	18,3	32,0	26,1
IB-er/ZC	17,4	15,6	16,5	28,4	22,0

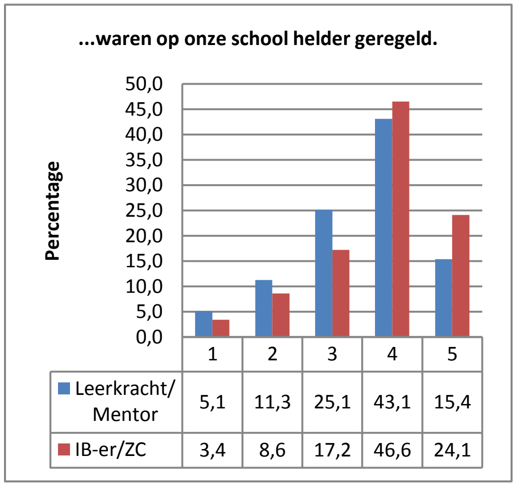

Contacten met ouders van zorgleerlingen vond ik nuttig.
Percentage
80,0
70,0
60,0
50,0
40,0
30,0
20,0
10,0
0,0
1 2 3 4 5
Leerkracht/ Mentor 1,3 ,7 10,5 31,4 56,2
IB-er/ZC 0 0 1,8 27,0 71,2

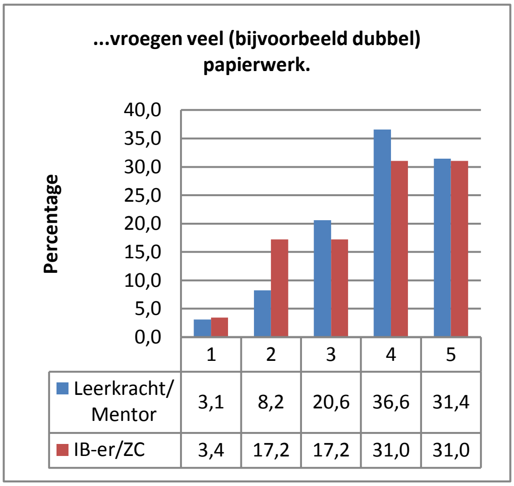

Contacten met ouders van zorgleerlingen vond ik ingewikkeld.
Percentage
35,0
30,0
25,0
20,0
15,0
10,0
5,0
0,0
1 2 3 4 5
Leerkracht/ Mentor 23,7 32,9 30,3 9,9 3,3
IB-er/ZC 29,4 26,6 25,7 17,4 ,9

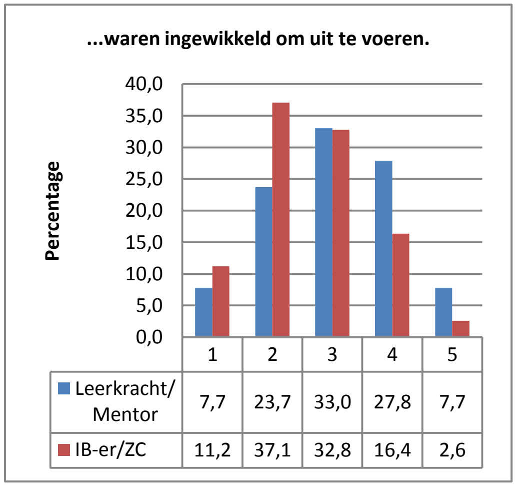

Opstellen van het schoolondersteuningsprofiel vond ik tijdrovend.
Percentage
70
60
50
40
30
20
10
0
1 2 3 4 5
IB-er/ZC 0 0 9,1 27,3 63,6


Opstellen van het schoolondersteuningsprofiel vond ik nuttig.
Percentage
35,0
30,0
25,0
20,0
15,0
10,0
5,0
0,0
1 2 3 4 5
IB-er/ZC 6,1 15,2 27,3 30,3 21,2

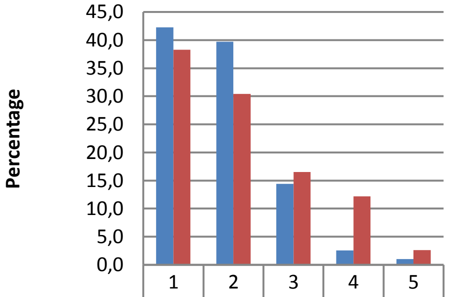

Opstellen van het schoolondersteuningsprofiel vond ik ingewikkeld.
Percentage
45,0
40,0
35,0
30,0
25,0
20,0
15,0
10,0
5,0
0,0
1 2 3 4 5
IB-er/ZC 6,1 12,1 21,2 39,4 21,2


...waren op onze school helder geregeld.
Percentage
50,0
45,0
40,0
35,0
30,0
25,0
20,0
15,0
10,0
5,0
0,0
1 2 3 4 5
Leerkracht/ Mentor 5,1 11,3 25,1 43,1 15,4
IB-er/ZC 3,4 8,6 17,2 46,6 24,1


...vroegen veel (bijvoorbeeld dubbel) papierwerk.
Percentage
40,0
35,0
30,0
25,0
20,0
15,0
10,0
5,0
0,0
1 2 3 4 5
Leerkracht/ Mentor 3,1 8,2 20,6 36,6 31,4
IB-er/ZC 3,4 17,2 17,2 31,0 31,0

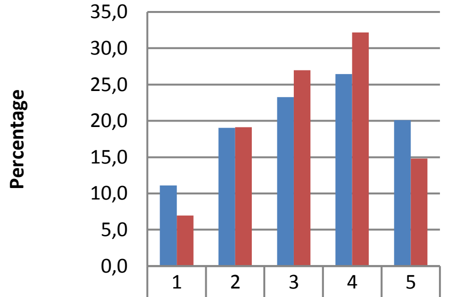

...waren ingewikkeld om uit te voeren.
Percentage
40,0
35,0
30,0
25,0
20,0
15,0
10,0
5,0
0,0
1 2 3 4 5
Leerkracht/ Mentor 7,7 23,7 33,0 27,8 7,7
IB-er/ZC 11,2 37,1 32,8 16,4 2,6

...kostten mij weinig tijd.



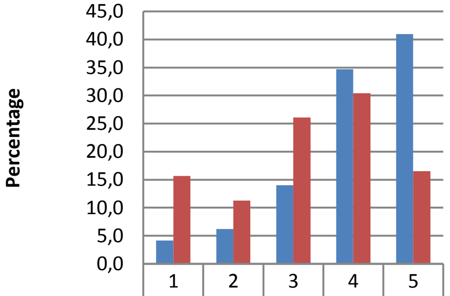
	1	2	3	4	5
Leerkracht/ Mentor	42,3	39,7	14,4	2,6	1,0
IB-er/ZC	38,3	30,4	16,5	12,2	2,6

...gingen ten koste van mijn andere taken.



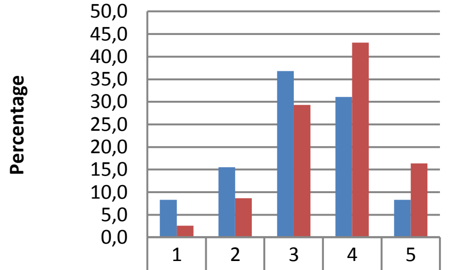
	1	2	3	4	5
Leerkracht/ Mentor	11,1	19,0	23,3	26,5	20,1
IB-er/ZC	7,0	19,1	27,0	32,2	14,8

...deed ik vaak in mijn vrije tijd.

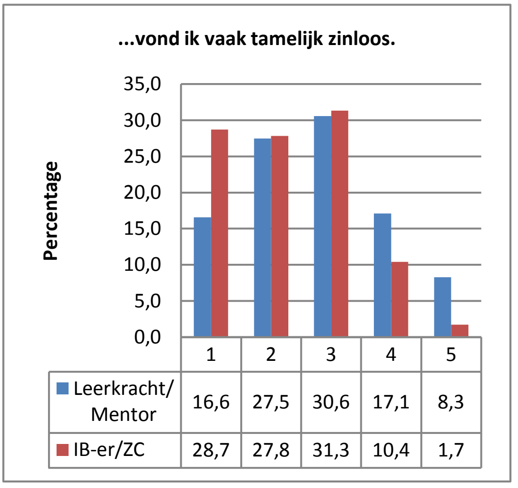


	1	2	3	4	5
Leerkracht/ Mentor	4,1	6,2	14,0	34,7	40,9
IB-er/ZC	15,7	11,3	26,1	30,4	16,5

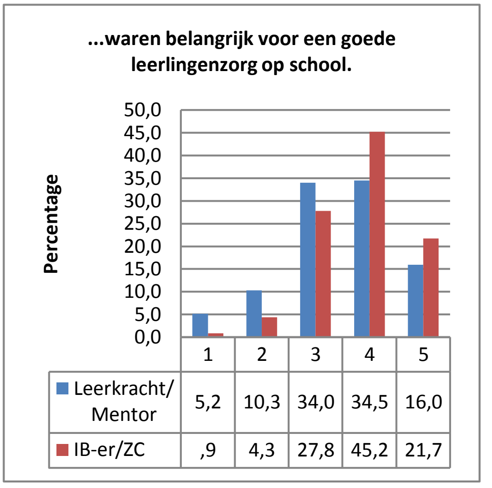
...hielpen om goede hulp aan deze leerlingen te bieden.



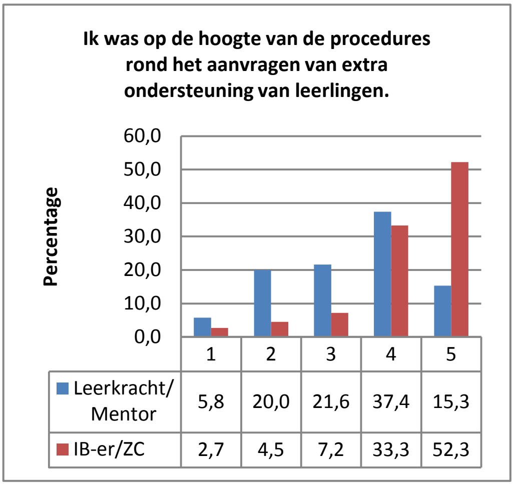
	1	2	3	4	5
Leerkracht/ Mentor	8,3	15,5	36,8	31,1	8,3
IB-er/ZC	2,6	8,6	29,3	43,1	16,4



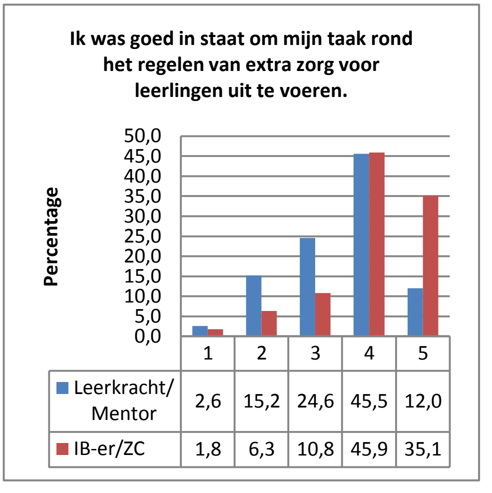
	1	2	3	4	5
Leerkracht/ Mentor	16,6	27,5	30,6	17,1	8,3
IB-er/ZC	28,7	27,8	31,3	10,4	1,7



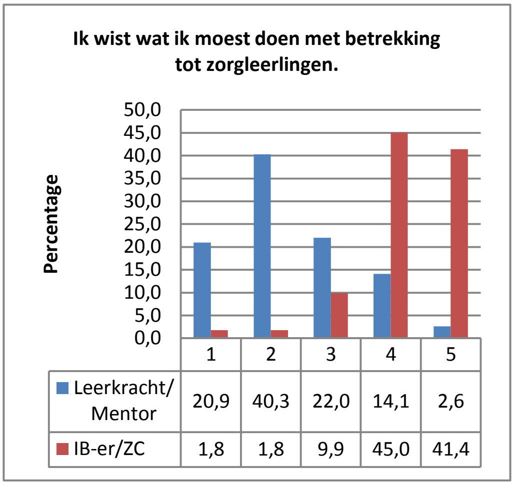
	1	2	3	4	5
Leerkracht/ Mentor	5,2	10,3	34,0	34,5	16,0
IB-er/ZC	,9	4,3	27,8	45,2	21,7



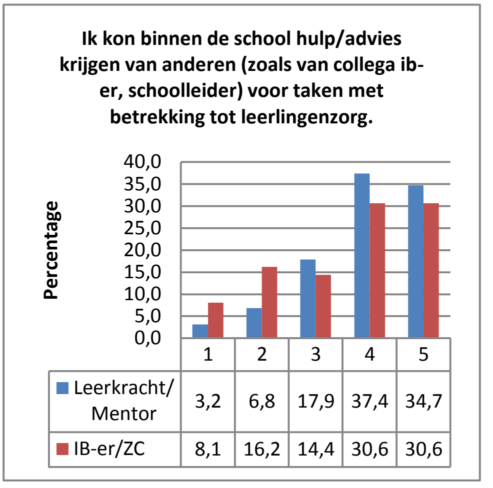
	1	2	3	4	5
Leerkracht/ Mentor	5,8	20,0	21,6	37,4	15,3
IB-er/ZC	2,7	4,5	7,2	33,3	52,3



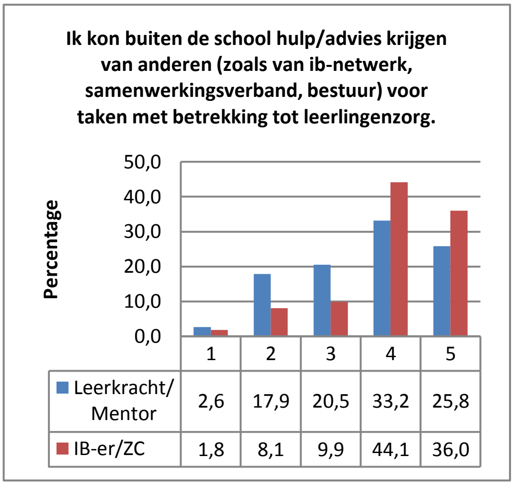
	1	2	3	4	5
Leerkracht/ Mentor	2,6	15,2	24,6	45,5	12,0
IB-er/ZC	1,8	6,3	10,8	45,9	35,1



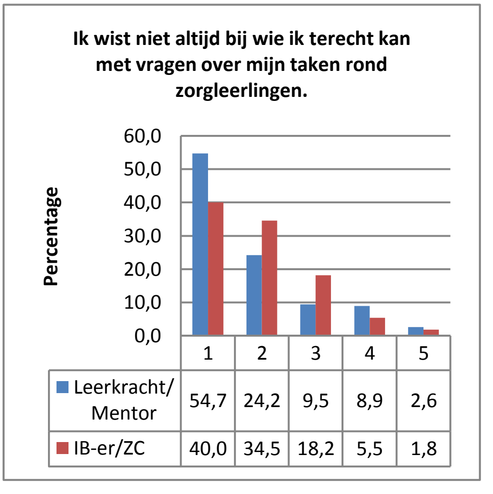
	1	2	3	4	5
Leerkracht/ Mentor	20,9	40,3	22,0	14,1	2,6
IB-er/ZC	1,8	1,8	9,9	45,0	41,4



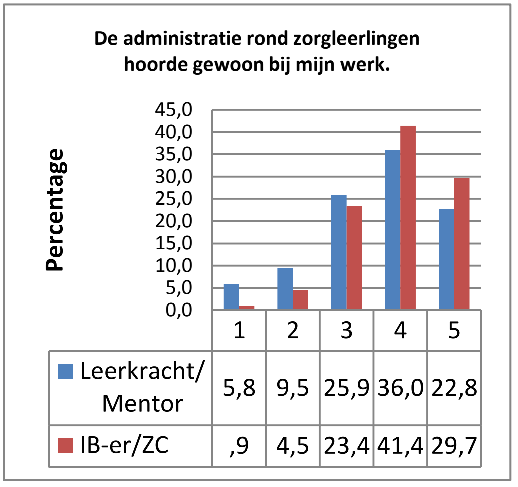
	1	2	3	4	5
Leerkracht/ Mentor	3,2	6,8	17,9	37,4	34,7
IB-er/ZC	8,1	16,2	14,4	30,6	30,6



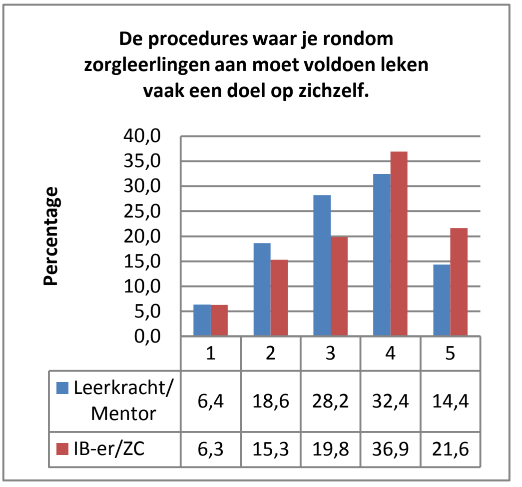
	1	2	3	4	5
Leerkracht/ Mentor	2,6	17,9	20,5	33,2	25,8
IB-er/ZC	1,8	8,1	9,9	44,1	36,0



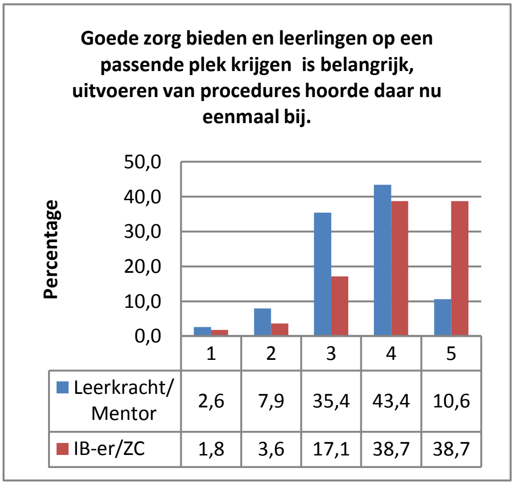
	1	2	3	4	5
Leerkracht/ Mentor	54,7	24,2	9,5	8,9	2,6
IB-er/ZC	40,0	34,5	18,2	5,5	1,8



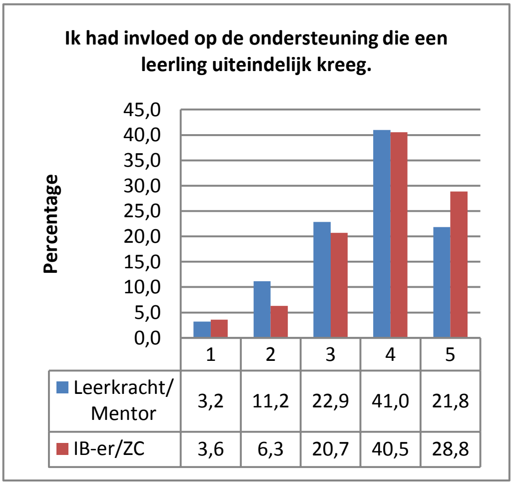
	1	2	3	4	5
Leerkracht/ Mentor	5,8	9,5	25,9	36,0	22,8
IB-er/ZC	,9	4,5	23,4	41,4	29,7



	1	2	3	4	5
Leerkracht/ Mentor	6,4	18,6	28,2	32,4	14,4
IB-er/ZC	6,3	15,3	19,8	36,9	21,6

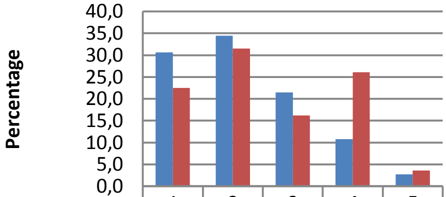


	1	2	3	4	5
Leerkracht/ Mentor	2,6	7,9	35,4	43,4	10,6
IB-er/ZC	1,8	3,6	17,1	38,7	38,7



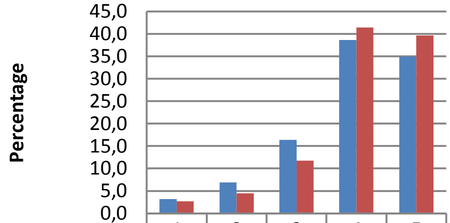
	1	2	3	4	5
Leerkracht/ Mentor	3,2	11,2	22,9	41,0	21,8
IB-er/ZC	3,6	6,3	20,7	40,5	28,8

Ik voelde mij onvoldoende betrokken bij de inrichting van procedures waar wij als school mee te maken hebben rond zorgleerlingen.



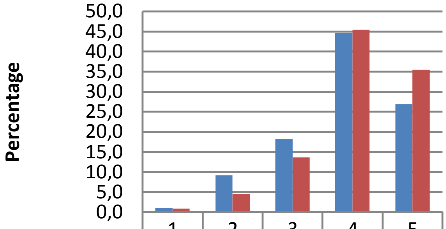
	1	2	3	4	5
Leerkracht/ Mentor	30,6	34,4	21,5	10,8	2,7
IB-er/ZC	22,5	31,5	16,2	26,1	3,6

Mijn kennis op het gebied van zorgleerlingen werd serieus genomen door externe partners.



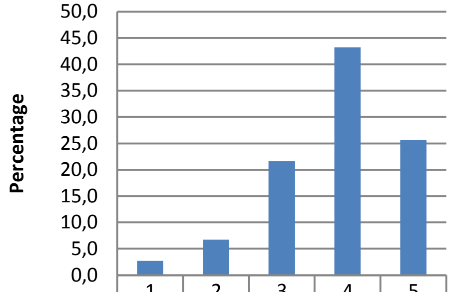
	1	2	3	4	5
Leerkracht/ Mentor	3,2	6,9	16,4	38,6	34,9
IB-er/ZC	2,7	4,5	11,7	41,4	39,6

Ik wist wat van ons als school werd verwacht met betrekking tot zorgleerlingen.



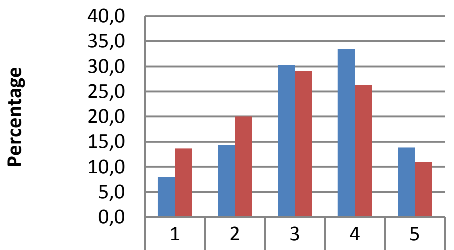
	1	2	3	4	5
Leerkracht/ Mentor	1,1	9,1	18,3	44,6	26,9
IB-er/ZC	,9	4,5	13,6	45,5	35,5

Het samenwerkingsverband informeerde mij goed over regels en procedures met betrekking tot de leerlingenzorg.



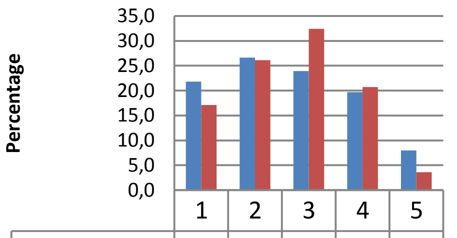
	1	2	3	4	5
IB-er/ZC	2,7	6,8	21,6	43,2	25,7

Ons bestuur informeerde mij goed over regels en procedures met betrekking tot de leerlingenzorg.



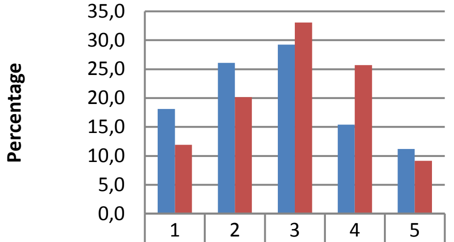
	1	2	3	4	5
Leerkracht/ Mentor	8,0	14,4	30,3	33,5	13,8
IB-er/ZC	13,6	20,0	29,1	26,4	10,9

Ik hoorde zelden iets terug over wat er gedaan werd met gegevens van leerlingen die ik moest aanleveren.



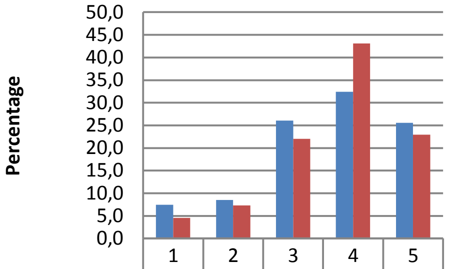
	1	2	3	4	5
Leerkracht/ Mentor	21,8	26,6	23,9	19,7	8,0
IB-er/ZC	17,1	26,1	32,4	20,7	3,6

Bij het aanvragen van extra ondersteuning voor leerlingen waren teveel mensen betrokken.



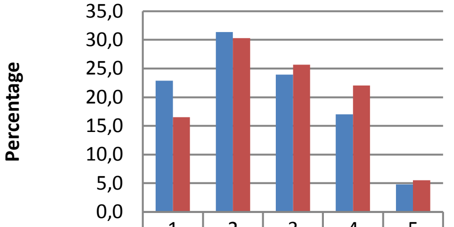
	1	2	3	4	5
Leerkracht/ Mentor	18,1	26,1	29,3	15,4	11,2
IB-er/ZC	11,9	20,2	33,0	25,7	9,2

Het aanvragen van extra ondersteuning voor leerlingen kon efficiënter.



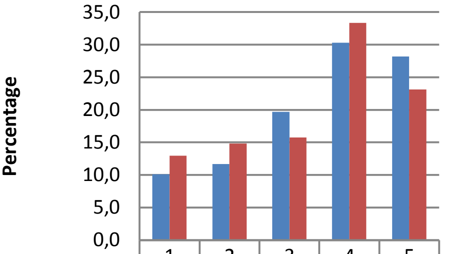
	1	2	3	4	5
Leerkracht/ Mentor	7,4	8,5	26,1	32,4	25,5
IB-er/ZC	4,6	7,3	22,0	43,1	22,9

De administratie en het overleg rond zorgleerlingen vormden voor mij geen grote belasting.



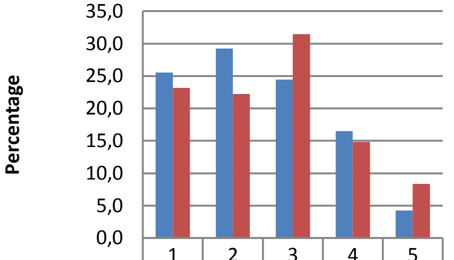
	1	2	3	4	5
Leerkracht/ Mentor	22,9	31,4	23,9	17,0	4,8
IB-er/ZC	16,5	30,3	25,7	22,0	5,5

Ik moest dezelfde gegevens van leerlingen vaak meerdere keren aanleveren.



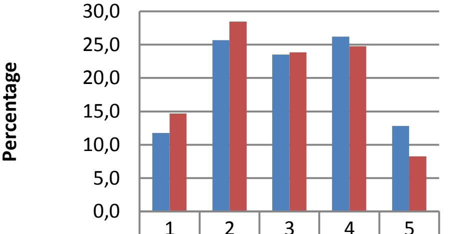
	1	2	3	4	5
Leerkracht/ Mentor	10,1	11,7	19,7	30,3	28,2
IB-er/ZC	13,0	14,8	15,7	33,3	23,1

Ik voelde druk van ouders bij het aanvragen van extra ondersteuning voor een leerling.

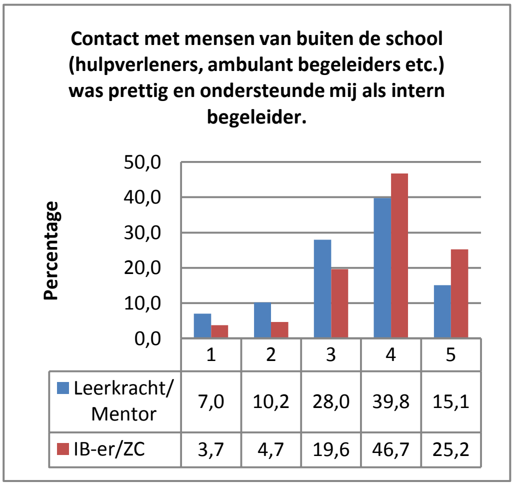


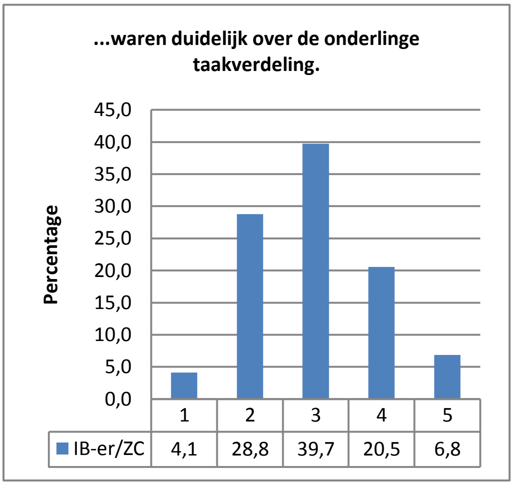
	1	2	3	4	5
Leerkracht/ Mentor	25,5	29,3	24,5	16,5	4,3
IB-er/ZC	23,1	22,2	31,5	14,8	8,3

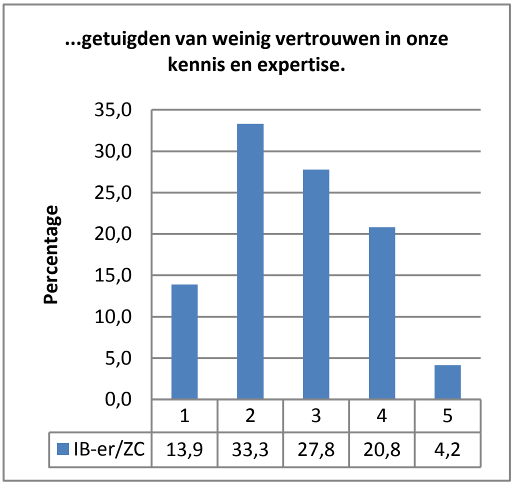
Rond zorgleerlingen wordt door allerlei mensen een beroep op je gedaan, dat vond ik belastend.

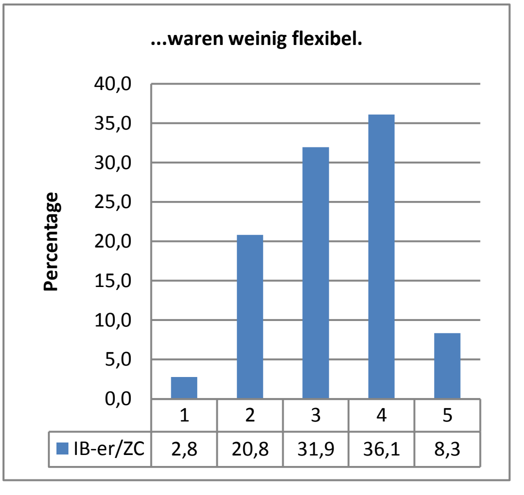


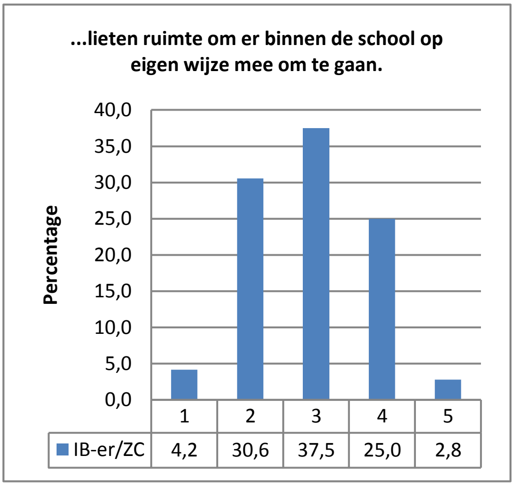
	1	2	3	4	5
Leerkracht/ Mentor	11,8	25,7	23,5	26,2	12,8
IB-er/ZC	14,7	28,4	23,9	24,8	8,3

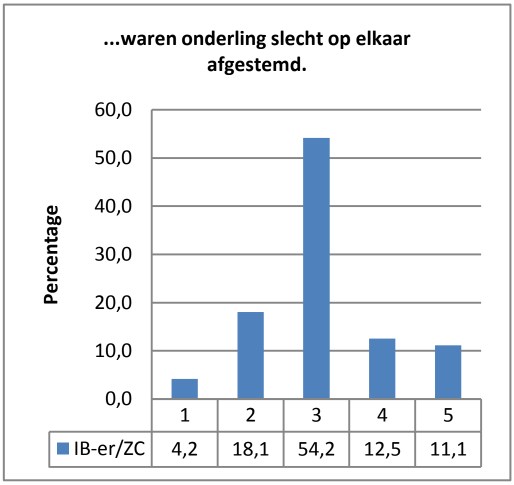

Contact met mensen van buiten de school (hulpverleners, ambulant begeleiders etc.) was prettig en ondersteunde mij als intern begeleider.
Percentage
50,0
40,0
30,0
20,0
10,0
0,0
1 2 3 4 5
Leerkracht/ Mentor 7,0 10,2 28,0 39,8 15,1
IB-er/ZC 3,7 4,7 19,6 46,7 25,2

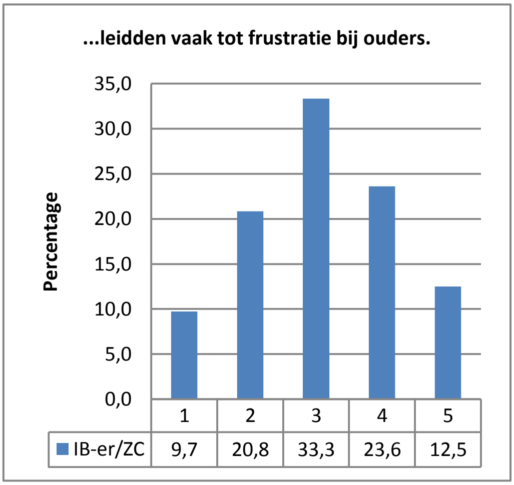

...waren duidelijk over de onderlinge taakverdeling.
Percentage
45,0
40,0
35,0
30,0
25,0
20,0
15,0
10,0
5,0
0,0
1 2 3 4 5
IB-er/ZC 4,1 28,8 39,7 20,5 6,8

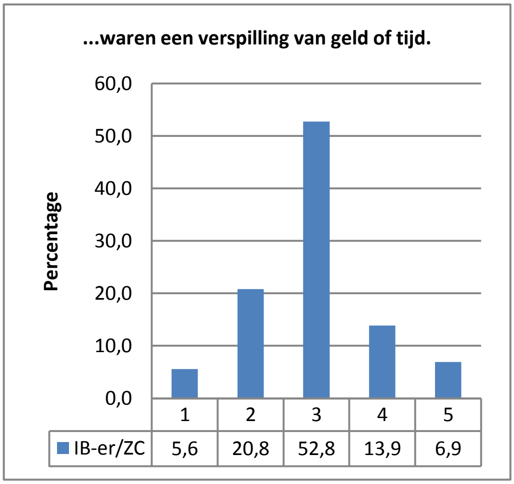

...getuigden van weinig vertrouwen in onze kennis en expertise.
Percentage
35,0
30,0
25,0
20,0
15,0
10,0
5,0
0,0
1 2 3 4 5
IB-er/ZC 13,9 33,3 27,8 20,8 4,2

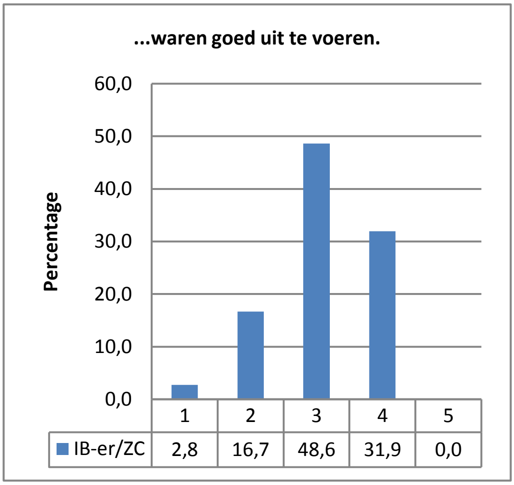

...waren weinig flexibel.
Percentage
40,0
35,0
30,0
25,0
20,0
15,0
10,0
5,0
0,0
1 2 3 4 5
IB-er/ZC 2,8 20,8 31,9 36,1 8,3

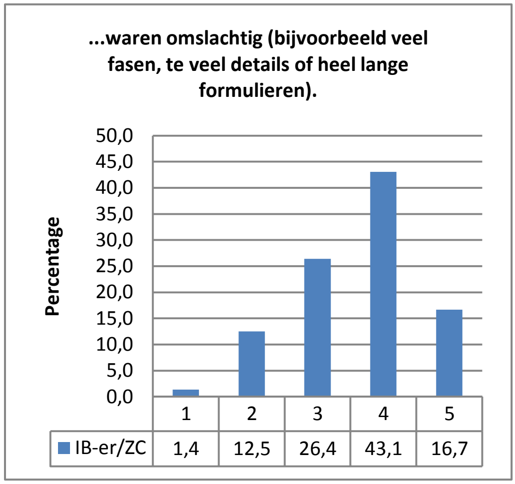

...lieten ruimte om er binnen de school op eigen wijze mee om te gaan.
Percentage
40,0
35,0
30,0
25,0
20,0
15,0
10,0
5,0
0,0
1 2 3 4 5
IB-er/ZC 4,2 30,6 37,5 25,0 2,8

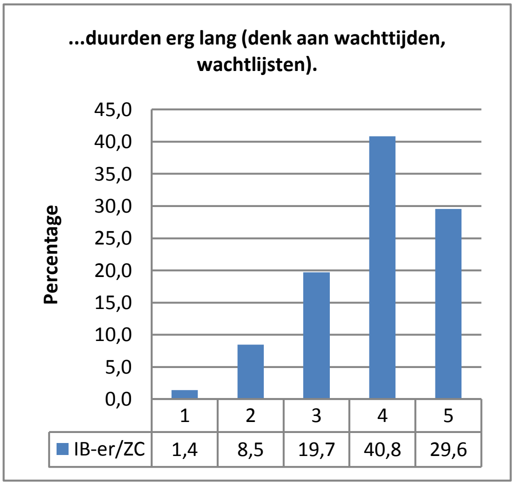

...waren onderling slecht op elkaar afgestemd.
Percentage
60,0
50,0
40,0
30,0
20,0
10,0
0,0
1 2 3 4 5
IB-er/ZC 4,2 18,1 54,2 12,5 11,1

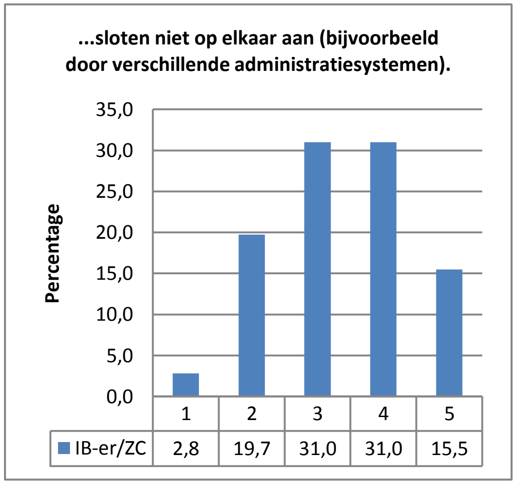

...leidden vaak tot frustratie bij ouders.
Percentage
35,0
30,0
25,0
20,0
15,0
10,0
5,0
0,0
1 2 3 4 5
IB-er/ZC 9,7 20,8 33,3 23,6 12,5


...waren een verspilling van geld of tijd.
Percentage
60,0
50,0
40,0
30,0
20,0
10,0
0,0
1 2 3 4 5
IB-er/ZC 5,6 20,8 52,8 13,9 6,9


...waren goed uit te voeren.
Percentage
60,0
50,0
40,0
30,0
20,0
10,0
0,0
1 2 3 4 5
IB-er/ZC 2,8 16,7 48,6 31,9 0,0


...waren omslachtig (bijvoorbeeld veel fasen, te veel details of heel lange formulieren).
Percentage
50,0
45,0
40,0
35,0
30,0
25,0
20,0
15,0
10,0
5,0
0,0
1 2 3 4 5
IB-er/ZC 1,4 12,5 26,4 43,1 16,7


...duurden erg lang (denk aan wachttijden, wachtlijsten).
Percentage
45,0
40,0
35,0
30,0
25,0
20,0
15,0
10,0
5,0
0,0
1 2 3 4 5
IB-er/ZC 1,4 8,5 19,7 40,8 29,6


...sloten niet op elkaar aan (bijvoorbeeld door verschillende administratiesystemen).
Percentage
35,0
30,0
25,0
20,0
15,0
10,0
5,0
0,0
1 2 3 4 5
IB-er/ZC 2,8 19,7 31,0 31,0 15,5

Bijlagen bij deel III

Bijlage III.A Overzicht open vragen oudervragenlijst

Vraag	Type vraag	*N* Respondent
Mijn kind zat vorig jaar in het… [Ander soort school]	Aanvulling	54
Wilt u over uw ervaring met de indicatieprocedure nog iets kwijt?	Open vraag	233
Wilt u over uw ervaring met het diagnostisch onderzoek nog iets kwijt?	Open vraag	67
Wilt u over uw ervaringen met het zoeken van een geschikte school nog iets kwijt? [schoolkeuzeproces]	Open vraag	46
Wilt u over uw ervaringen met het maken van een handelingsplan/ontwikkelingsperspectief nog iets kwijt?	Open vraag	134
Wilt u verder nog iets kwijt over het contact met anderen bij de indicatieaanvraag?	Open vraag	148
Wilt u verder nog iets kwijt over het contact met anderen bij het diagnostisch onderzoek?	Open vraag	32
Wilt u nog iets kwijt over het zoeken van een geschikte school? [school zoeken]	Open vraag	38
Waarom is het niet gelukt een school te vinden voor uw kind? [kinderen die niet naar school gaan]	Aanvulling	6
Wat is naar uw idee de belangrijkste reden dat uw kind niet naar school gaat? [kinderen die niet naar school gaan]	Aanvulling	2
Wat vindt u van de aanwezigheid van deze kinderen in de klas? Anders, nl.	Aanvulling	105
Wilt u hier verder nog iets over kwijt? [Oordeel over (andere) kinderen in de klas die extra ondersteuning krijgen]	Open vraag	157
In welk land bent u geboren? Een ander land, namelijk…	Aanvulling	25
Wat is de hoogste opleiding die u heeft afgemaakt? Andere opleiding, namelijk…	Aanvulling	28
Heeft u iets gemist in de vragenlijst of wilt u verder nog iets kwijt?	Open vraag	264

Bijlage III.B Factoranalyse oudervragenlijst

Er zijn twee factoranalyses uitgevoerd, beide alleen bij de groep ouders met indicatie. Factoranalyse 1 heeft betrekking op de items over ervaren bureaucratie (oordeel over tijd, gemak, nut ten aanzien van verschillende aspecten van procedures voor diagnostisch onderzoek of indicatie), factoranalyse 2 op de items die horen bij de factoren die van invloed kunnen zijn op ervaren bureaucratie (zoals invloed, communicatie, kennis etc.). Zie paragraaf 1.2.
Weergegeven zijn alleen de factorladingen op de component waarop het item het hoogst laadde. Vaak is er sprake van ook enige lading op een andere component, maar dit was altijd lager dan .4.

Factoranalyse 1

Item	Component 1	Component 2	Component 3
De procedure voor het aanvragen van een indicatie vond ik… Ingewikkeld	.82		
De formulieren die ik in moest vullen voor de indicatie vond ik... Ingewikkeld	.82		
De formulieren die ik in moest vullen voor de indicatie vond ik... Tijd	.79		
De procedure voor het aanvragen van een indicatie vond ik... Duur	.62		
De formulieren die ik in moest vullen voor de indicatie vond ik... Nut		.81	
Het diagnostisch onderzoek bij mijn kind vond ik... Nut		.80	
De procedure voor het aanvragen van een indicatie vond ik... Nut		.76	
Het diagnostisch onderzoek bij mijn kind vond ik... Duur			.89
Het diagnostisch onderzoek bij mijn kind vond ik... Tijd			.88

Van de componenten 1 en 2 konden betrouwbare schalen gemaakt worden, respectievelijk *gemak & tijd* en *nut*. Voor component 3 was geen betrouwbare schaal mogelijk.

Factoranalyse 2

Item	Component 1	Component 2	Component 3	Component 4
Ik had vertrouwen in de deskundigheid van degenen die de indicatie-aanvraag hebben beoordeeld.	.79			
Ik kreeg voldoende informatie over waarom de indicatieaanvraag was afgekeurd/goedgekeurd.	.78			
Ik had vertrouwen in de indicatieprocedure.	.77			
Ik ben goed geholpen bij de stappen die nodig waren voor de indicatie.	.71			
Ik kreeg voldoende informatie over wat een indicatie is.	.71			
Ik had vertrouwen in de deskundigheid van degenen die de indicatie hebben voorbereid.	.70			
Ik kreeg voldoende ondersteuning bij het verzamelen van alle gegevens die nodig waren voor de indicatie.	.65			
Tijdens de indicatieprocedure werd rekening gehouden met mijn wensen.	.55			
Ik vond de samenwerking prettig.		.86		
De samenwerking was goed.		.84		
Ik wist bij wie ik terecht kon.		.76		
Ik was betrokken bij de organisatie van de extra ondersteuning die mijn kind kreeg.			.79	
Ik had invloed op het soort hulp dat mijn kind kreeg.			.74	
Mijn kennis over wat mijn kind nodig heeft, werd serieus genomen door de school.			.68	
Ik was op de hoogte van voorzieningen en regels voor kinderen die op school extra ondersteuning nodig hebben.			.67	
Ik vond het niet moeilijk om uit te zoeken waar en hoe mijn kind geholpen kon worden.			.51	
Ik vond het niet[27] moeilijk om procedures en formulieren die nodig zijn voor het krijgen van extra ondersteuning goed te begrijpen.				.78
Ik had met weinig[28] mensen te maken.				.74

Van de componenten 1, 2 en 3 konden betrouwbare schalen worden gemaakt, respectievelijk oordeel over indicatieprocedure, samenwerking en oordeel over ondersteuning. Voor component 4 was geen betrouwbare schaal mogelijk.

---

27 In de vragenlijst is het woord 'niet' weggelaten.
28 In de vragenlijst stond in plaats van weinig 'te veel'.

Bijlage III.C Tabellen over verschillen tussen groepen ouders

Tabel III.15 Verschillen in ervaren bureaucratie bij het diagnostisch onderzoek en handelingsplan tussen ouders van leerlingen in het reguliere en speciaal onderwijs, en tussen indicatieouders en ondersteuning-ouders

Item	Regulier onderwijs	Speciaal onderwijs	Indicatie-ouders	Ondersteuning-ouders
Het diagnostisch onderzoek bij mijn kind vond ik...	*N* = 379, 376, 371 resp.	*N* = 233, 230, 229 resp.	*N* = 513, 508, 502 resp.	*N* = 100, 99, 99 resp.
Tijd	2.72	2.58	2.64	2.87
Nut	4.10	4.14	4.07	4.28
Duur	2.85	2.80	2.81	2.93
Het maken van een handelingsplan/ ontwikkelingsperspectief vond ik...	*N* = 290, 288, 288 resp.	*N* = 117, 116, 116 resp.	*N* = 371, 369, 369 resp.	*N* = 36, 35, 35 resp.
Gedoe	3.54	3.62	3.54	3.78
Tijd	3.18	3.29	3.21	3.29
Nut	4.00	4.03	3.98	4.31

Tabel III.16 Verschillen in ervaren bureaucratie bij het diagnostisch onderzoek en handelingsplan tussen ouders van leerlingen in het PO, VO en SO

Item	PO	VO	SO
Het diagnostisch onderzoek bij mijn kind vond ik...	*N* = 220, 218, 216 resp.	*N* = 159, 158, 155 resp.	*N* =233, 230, 229 resp.
Tijd	2.71	2.74	2.58
Nut	4.16	4.01	4.14
Duur	2.86	2.84	2.80
Het maken van een handelingsplan/ ontwikkelingsperspectief vond ik...	*N* = 158, 157, 157 resp.	*N*= 132, 131, 131 resp.	*N* = 117, 116, 116 resp.
Gedoe	3.53	3.57	3.62
Tijd	3.14	3.23	3.29
Nut	4.11	3.86	4.03

Tabel III.17 Verschillen in ervaren bureaucratie bij het diagnostisch onderzoek en handelingsplan tussen ouders van leerlingen met verschillende etnische achtergronden en tussen ouders van jongens en meisjes

Item		Autochtoon	Westers allochtoon	Niet-Westers allochtoon		Jongens	Meisjes
Het diagnostisch onderzoek bij mijn kind vond ik...		*N* = 546, 542, 538 resp.	*N* = 33, 31, 31 resp.	*N* = 34, 34, 32 resp.		*N* = 430, 426, 424 resp.	*N* = 183, 181, 177 resp.
	Tijd	2.69	2.48	2.65		2.70	2.62
	Nut	4.13	3.87	3.97		4.12	4.08
	Duur	2.85	2.74	2.63		2.84	2.81
Het maken van een handelings-plan/ ontwikkelingsperspectief vond ik…		*N* = 370, 367, 367 resp.	*N* = 22, 22, 22 resp.	*N* = 15, 15, 15 resp.		*N* = 292, 290, 290 resp.	*N* = 115, 114, 114 resp.
	Gedoe	3.56	3.41	3.80		3.59	3.50
	Tijd	3.23	2.77	3.33		3.21	3.21
	Nut	4.02	3.73	4.13		4.04	3.93

Tabel III.18 Verschillen in ervaren bureaucratie bij het diagnostisch onderzoek en handelingsplan tussen ouders van leerlingen met verschillende opleidingsniveaus

Item		Laag opleidingsniveau	Gemiddeld opleidingsniveau	Hoog opleidingsniveau
Het diagnostisch onderzoek bij mijn kind vond ik...		*N* = 39, 39, 39 resp.	*N* = 257, 254, 250 resp.	*N* = 279, 277, 275 resp.
	Tijd	3.21	2.62	2.68
	Nut	4.28	4.16	4.05
	Duur	3.23	2.86	2.80
Het maken van een handelingsplan/ ontwikkelingsperspectief vond ik…		*N* = 21, 21, 21 resp.	*N* = 177, 176, 176 resp.	*N* = 192, 190, 190 resp.
	Gedoe	3.76	3.67	3.44
	Tijd	3.52	3.28	3.09
	Nut	4.29	3.99	4.00

Tabel III.19 Verschillen in ervaren bureaucratie bij de indicatieformulieren en indicatieprocedure tussen indicatie-ouders met kinderen in het regulier en speciaal onderwijs en tussen indicatie-ouders met kinderen in verschillende schooltypes

Item		Regulier onderwijs	Speciaal onderwijs		PO	VO	SO
De formulieren die ik in moest vullen voor de indicatie vond ik...		*N* = 394, 394, 393 resp.	*N* = 203, 201, 202 resp.		*N* = 215, 214, 214 resp.	*N* = 179, 180, 179 resp.	*N* = 203, 201, 202 resp.
	Ingewikkeld	3.56	3.39		3.53	3.59	3.39
	Tijd	2.81	2.66		2.70	2.94[a]	2.66[a]
	Nut	3.40	3.50		3.50[a]	3.28[a]	3.50[a]
De procedure voor het aanvragen van een indicatie vond ik...		*N* = 395, 393, 388 resp.	*N* = 204, 203, 204 resp.		*N* = 216, 215, 210 resp.	*N* = 179, 178, 178 resp.	*N* = 204, 203, 204 resp.
	Ingewikkeld	2.97	2.88		2.93	3.02	2.88
	Duur	2.61	2.65		2.54	2.68	2.65
	Nut	3.32	3.36		3.40	3.22	3.36

[a] *Significante verschillen*

Tabel III.20 Verschillen in ervaren bureaucratie bij de indicatieformulieren en indicatieprocedure tussen indicatie-ouders met kinderen met verschillende etnische achtergronden en tussen indicatie-ouders met jongens en meisjes als kind

Item		Autochtoon	Westerse allochtoon	Niet-Westerse allochtoon		Jongens	Meisjes
De formulieren die ik in moest vullen voor de indicatie vond ik...		*N* = 532, 530, 530 resp.	*N* = 34, 34, 34 resp.	*N* = 35, 35, 35 resp.		*N* = 424, 424, 425 resp.	*N* = 177, 175, 174 resp.
	Ingewikkeld	3.50	3.32	3.69		3.44	3.63
	Tijd	2.74[a]	2.53	3.31[a]		2.71	2.89
	Nut	3.43	3.53	3.20		3.44	3.38
De procedure voor het aanvragen van een indicatie vond ik...		*N* = 535, 531, 527 resp.	*N* = 34, 35, 35 resp.	*N* = 34, 34, 34 resp.		*N* = 426, 426, 420 resp.	*N* = 177, 174, 176 resp.
	Ingewikkeld	2.94	2.79	3.06		2.89	3.06
	Duur	2.63	2.26	2.88		2.55[a]	2.80[a]
	Nut	3.36[a]	3.11	3.00[a]		3.31	3.38

[a] *Significante verschillen*

Tabel III.21 Verschillen in ervaren bureaucratie bij de indicatieformulieren en indicatieprocedure tussen indicatie-ouders met verschillende opleidingsniveaus

Item		Laag opleidingsniveau	Gemiddeld opleidingsniveau	Hoog opleidingsniveau
De formulieren die ik in moest vullen voor de indicatie vond ik…		*N* = 36, 36, 36 resp.	*N* = 252, 251, 251 resp.	*N* = 279, 278, 278 resp.
	Ingewikkeld	3.56	3.54	3.49
	Tijd	3.25[a]	2.87[a]	2.62[a]
	Nut	3.64	3.52[a]	3.32[a]
De procedure voor het aanvragen van een indicatie vond ik…		*N* = 36, 36, 36 resp.	*N* = 254, 253, 253 resp.	*N* = 282, 281, 278 resp.
	Ingewikkeld	3.19	3.04	2.84
	Duur	3.03[a]	2.72	2.49[a]
	Nut	3.64[a]	3.42[a]	3.22[a]

[a] *Significante verschillen*

Tabel III.22 Verschillen in oordeel over ondersteuning tussen ouders van leerlingen in het reguliere en speciaal onderwijs, en tussen indicatieouders en ondersteuning-ouders

Item	Regulier onderwijs	Speciaal onderwijs		Indicatie-ouders	Ondersteuning-ouders
Ik vond het niet moeilijk om uit te zoeken waar en hoe mijn kind geholpen kon worden.	3.17 (*N* = 453)	2.99 (*N* = 246)		3.10 (*N* = 579)	3.14 (*N* = 120)
Ik had invloed op het soort hulp dat mijn kind kreeg.	3.34 (*N* = 452)	3.27 (*N* = 248)		3.37[a] (*N* = 579)	3.05[a] (*N* = 121)
Ik heb voldoende uitleg gekregen over wat een handelingsplan/ ontwikkelingsperspectief inhoudt	3.80 (*N* = 382)	3.87 (*N* = 211)		3.82 (*N* = 520)	3.85 (*N* = 73)
Ik heb voldoende uitleg gekregen over wat een handelingsplan/ ontwikkelingsperspectief inhoudt	3.80 (*N* = 382)	3.87 (*N* = 211)		3.82 (*N* = 520)	3.85 (*N* = 73)
Ik was betrokken bij de organisatie van de extra ondersteuning die mijn kind kreeg.	3.53 (*N* = 453)	3.51 (*N* = 245)		3.57 (*N* = 578)	3.30 (*N* = 120)
Mijn kennis over wat mijn kind nodig heeft, werd serieus genomen door de school.	3.81 (*N* = 452)	3.74 (*N* = 245)		3.81 (*N* = 576)	3.67 (*N* = 121)
Ik was op de hoogte van voorzieningen en regels voor kinderen die op school extra ondersteuning nodig hebben.	3.34 (*N* = 454)	3.40 (*N* = 246)		3.34 (*N* = 579)	3.45 (*N* = 121)
Ik vond het niet[29] moeilijk om procedures en formulieren die nodig zijn voor het krijgen van extra ondersteuning goed te begrijpen.	3.81 (*N* = 453)	3.68 (*N* = 247)		3.71[a] (*N* = 582)	4.05[a] (*N* = 121)

[a] *Significante verschillen*

29 In de vragenlijst is het woord ‘niet’ weggelaten.

Tabel III.23 Verschillen in oordeel over ondersteuning tussen ouders van leerlingen in het PO, VO en SO

Item	PO	VO	SO
Ik vond het niet moeilijk om uit te zoeken waar en hoe mijn kind geholpen kon worden.	3.17 (*N*=251)	3.17 (*N*=202)	2.99 (*N*=246)
Ik had invloed op het soort hulp dat mijn kind kreeg.	3.35 (*N*=251)	3.32 (*N*=201)	3.27 (*N*=248)
Ik heb voldoende uitleg gekregen over wat een handelingsplan/ ontwikkelingsperspectief inhoudt	3.80 (*N*=218)	3.79 (*N*=164)	3.87 (*N*=211)
Ik was betrokken bij de organisatie van de extra ondersteuning die mijn kind kreeg.	3.57 (*N*=251)	3.48 (*N*=202)	3.51 (*N*=245)
Mijn kennis over wat mijn kind nodig heeft, werd serieus genomen door de school.	3.84 (*N*=250)	3.78 (*N*=202)	3.74 (*N*=245)
Ik was op de hoogte van voorzieningen en regels voor kinderen die op school extra ondersteuning nodig hebben.	3.20 (*N*=251)	3.51 (*N*=203)	3.40 (*N*=246)
Ik vond het niet[30] moeilijk om procedures en formulieren die nodig zijn voor het krijgen van extra ondersteuning goed te begrijpen.	3.79 (*N*=251)	3.83 (*N*=202)	3.68 (*N*=247)

Tabel III.24 Verschillen in oordeel over ondersteuning tussen ouders met kinderen met verschillende etnische achtergronden en tussen indicatie-ouders met jongens en meisjes als kind.

Item	Autochtoon	Westerse allochtoon	Niet-Westerse allochtoon	Jongens	Meisjes
Ik vond het niet moeilijk om uit te zoeken waar en hoe mijn kind geholpen kon worden.	3.14 (*N*=619)	2.66 (*N*=38)	3.10 (*N*=42)	3.11 (*N*=487)	3.11 (*N*=212)
Ik had invloed op het soort hulp dat mijn kind kreeg.	3.34 (*N*=618)	3.03 (*N*=38)	3.23 (*N*=44)	3.38 (*N*=487)	3.17 (*N*=213)
Ik heb voldoende uitleg gekregen over wat een handelingsplan/ ontwikkelingsperspectief inhoudt	3.83 (*N*=526)	3.73 (*N*=33)	3.76 (*N*=34)	3.84 (*N*=417)	3.78 (*N*=176)
Ik was betrokken bij de organisatie van de extra ondersteuning die mijn kind kreeg.	3.56 (*N*=617)	3.57 (*N*=37)	3.00 (*N*=44)	3.55 (*N*=486)	3.46 (*N*=212)
Mijn kennis over wat mijn kind nodig heeft, werd serieus genomen door de school.	3.80 (*N*=617)	3.78 (*N*=36)	3.61 (*N*=44)	3.79 (*N*=485)	3.77 (*N*=212)
Ik was op de hoogte van voorzieningen en regels voor kinderen die op school extra ondersteuning nodig hebben.	3.34 (*N*=619)	3.49 (*N*=37)	3.55 (*N*=44)	3.36 (*N*=487)	3.36 (*N*=213)
Ik vond het niet[31] moeilijk om procedures en formulieren die nodig zijn voor het krijgen van extra ondersteuning goed te begrijpen.	3.80 (*N*=621)	3.58 (*N*=38)	3.43 (*N*=44)	3.72 (*N*=488)	3.86 (*N*=215)

30 In de vragenlijst is het woord 'niet' weggelaten.
31 In de vragenlijst is het woord 'niet' weggelaten.

Tabel III.25 Verschillen in oordeel over ondersteuning tussen ouders met verschillende opleidingsniveaus

Item	Laag opleidingsniveau	Gemiddeld opleidingsniveau	Hoog opleidingsniveau
Ik vond het niet moeilijk om uit te zoeken waar en hoe mijn kind geholpen kon worden.	3.35 (*N*=46)	3.10 (*N*=310)	3.09 (*N*=330)
Ik had invloed op het soort hulp dat mijn kind kreeg.	3.51 (*N*=47)	3.24 (*N*=310)	3.35 (*N*=330)
Ik heb voldoende uitleg gekregen over wat een handelingsplan/ ontwikkelingsperspectief inhoudt	4.30[a] (*N*=37)	3.86 (*N*=258)	3.71[a] (*N*=289)
Ik was betrokken bij de organisatie van de extra ondersteuning die mijn kind kreeg.	3.83 (*N*=47)	3.46 (*N*=308)	3.53 (*N*=331)
Mijn kennis over wat mijn kind nodig heeft, werd serieus genomen door de school.	4.13 (*N*=47)	3.76 (*N*=309)	3.75 (*N*=329)
Ik was op de hoogte van voorzieningen en regels voor kinderen die op school extra ondersteuning nodig hebben.	3.93[a] (*N*=46)	3.34[a] (*N*=311)	3.29[a] (*N*=331)
Ik vond het niet[32] moeilijk om procedures en formulieren die nodig zijn voor het krijgen van extra ondersteuning goed te begrijpen.	3.40[a] (*N*=47)	3.67 (*N*=310)	3.91[a] (*N*=332)

Tabel III.26 Verschillen in oordeel over procedure tussen ouders van leerlingen in het reguliere en speciaal onderwijs, en tussen indicatieouders en ondersteuning-ouders

Item	Regulier onderwijs	Speciaal onderwijs	Indicatie-ouders	Ondersteuning-ouders
Tijdens de indicatieprocedure/het diagnostisch onderzoek werd rekening gehouden met mijn wensen.	3.42 (*N* = 438)	3.30 (*N* = 249)	3.35 (*N* = 599)	3.46 (*N* = 91)
Ik kreeg voldoende ondersteuning bij het verzamelen van alle gegevens die nodig waren voor de indicatie / bij het laten uitvoeren van het diagnostisch onderzoek bij mij kind.	3.59 (*N* = 440)	3.55 (*N* = 248)	3.58 (*N* = 600)	3.51 (*N* = 91)
Ik kreeg voldoende informatie over wat een indicatie/het diagnostisch onderzoek is.	3.74 (*N* = 438)	3.71 (*N* = 249)	3.70 (*N* = 600)	3.82 (*N* = 90)
Ik had vertrouwen in de indicatieprocedure-/het diagnostisch onderzoek.	3.63 (*N* = 440)	3.60 (*N* = 247)	3.57[a] (*N* = 599)	3.90[a] (*N* = 91)
Ik had vertrouwen in de deskundigheid van degenen die de indicatie/het diagnostisch onderzoek hebben voorbereid.	3.84 (*N* = 439)	3.77 (*N* = 248)	3.77[a] (*N* = 599)	4.03[a] (*N* = 91)
Ik had vertrouwen in de deskundigheid van degenen die de indicatieaanvraag/het diagnostisch onderzoek hebben beoordeeld/uitgevoerd.	3.68 (*N* = 438)	3.69 (*N* = 247)	3.63[a] (*N* = 597)	3.98[a] (*N* = 91)
Ik kreeg voldoende informatie over waarom de indicatieaanvraag was afgekeurd/goedgekeurd / over de uitslagen van het diagnostisch onderzoek.	3.63 (*N* = 438)	3.66 (*N* = 248)	3.58[a] (*N* = 599)	3.93[a] (*N* = 90)
Ik ben goed geholpen bij de stappen die nodig waren voor de indicatie.	3.67 (*N* = 393)	3.60 (*N* = 204)		

[a] *Significante verschillen*

32 In de vragenlijst is het woord 'niet' weggelaten.

Tabel III.27 Verschillen in oordeel over procedure tussen ouders van leerlingen in het PO, VO en SO

Item	PO	VO	SO
Tijdens de indicatieprocedure/het diagnostisch onderzoek werd rekening gehouden met mijn wensen.	3.48 (*N*=239)	3.35 (*N*=199)	3.30 (*N*=249)
Ik kreeg voldoende ondersteuning bij het verzamelen van alle gegevens die nodig waren voor de indicatie / bij het laten uitvoeren van het diagnostisch onderzoek bij mij kind.	3.64 (*N*=241)	3.52 (*N*=199)	3.55 (*N*=248)
Ik kreeg voldoende informatie over wat een indicatie/het diagnostisch onderzoek is.	3.73 (*N*=239)	3.74 (*N*=199)	3.71 (*N*=249)
Ik had vertrouwen in de indicatieprocedure/het diagnostisch onderzoek.	3.62 (*N*=241)	3.65 (*N*=199)	3.60 (*N*=247)
Ik had vertrouwen in de deskundigheid van degenen die de indicatie/het diagnostisch onderzoek hebben voorbereid.	3.89 (*N*=240)	3.77 (*N*=199)	3.77 (*N*=248)
Ik had vertrouwen in de deskundigheid van degenen die de indicatieaanvraag/het diagnostisch onderzoek hebben beoordeeld/uitgevoerd.	3.69 (*N*=239)	3.67 (*N*=199)	3.69 (*N*=247)
Ik kreeg voldoende informatie over waarom de indicatieaanvraag was afgekeurd/goedgekeurd / over de uitslagen van het diagnostisch onderzoek.	3.63 (*N*=241)	3.62 (*N*=197)	3.66 (*N*=248)
Ik ben goed geholpen bij de stappen die nodig waren voor de indicatie.	3.69 (*N*=216)	3.66 (*N*=177)	3.60 (*N*=204)

Tabel III.28 Verschillen in oordeel over procedure tussen ouders met kinderen met verschillende etnische achtergronden en tussen indicatie-ouders met jongens en meisjes als kind

Item	Autochtoon	Westerse allochtoon	Niet-Westerse allochtoon	Jongens	Meisjes
Tijdens de indicatieprocedure/het diagnostisch onderzoek werd rekening gehouden met mijn wensen.	3.37 (*N*=612)	3.29 (*N*=38)	3.43 (*N*=40)	3.40 (*N*=483)	3.30 (*N*=207)
Ik kreeg voldoende ondersteuning bij het verzamelen van alle gegevens die nodig waren voor de indicatie / bij het laten uitvoeren van het diagnostisch onderzoek bij mij kind.	3.58 (*N*=613)	3.23 (*N*=39)	3.67 (*N*=39)	3.57 (*N*=485)	3.57 (*N*=206)
Ik kreeg voldoende informatie over wat een indicatie/het diagnostisch onderzoek is.	3.73 (*N*=611)	3.56 (*N*=39)	3.73 (*N*=40)	3.72 (*N*=483)	3.71 (*N*=207)
Ik had vertrouwen in de indicatieprocedure/het diagnostisch onderzoek.	3.61 (*N*=612)	3.36 (*N*=39)	3.87 (*N*=39)	3.62 (*N*=484)	3.59 (*N*=206)
Ik had vertrouwen in de deskundigheid van degenen die de indicatie/het diagnostisch onderzoek hebben voorbereid.	3.81 (*N*=611)	3.56 (*N*=39)	3.85 (*N*=40)	3.80 (*N*=483)	3.80 (*N*=207)
Ik had vertrouwen in de deskundigheid van degenen die de indicatieaanvraag/het diagnostisch onderzoek hebben beoordeeld/uitgevoerd.	3.68 (*N*=609)	3.41 (*N*=39)	3.80 (*N*=40)	3.65 (*N*=481)	3.73 (*N*=207)
Ik kreeg voldoende informatie over waarom de indicatieaanvraag was afgekeurd/goedgekeurd / over de uitslagen van het diagnostisch onderzoek.	3.65 (*N*=611)	3.44 (*N*=39)	3.46 (*N*=39)	3.61 (*N*=483)	3.67 (*N*=206)
Ik ben goed geholpen bij de stappen die nodig waren voor de indicatie.	3.64 (*N*=531)	3.47 (*N*=36)	3.79 (*N*=33)	3.63 (*N*=424)	3.66 (*N*=176)

Tabel III.29 Verschillen in oordeel over procedure tussen ouders met verschillende opleidingsniveaus

Item	Laag opleidingsniveau	Gemiddeld opleidingsniveau	Hoog opleidingsniveau
Tijdens de indicatieprocedure/het diagnostisch onderzoek werd rekening gehouden met mijn wensen.	3.56 (*N*=45)	3.34 (*N*=301)	3.38 (*N*=319)
Ik kreeg voldoende ondersteuning bij het verzamelen van alle gegevens die nodig waren voor de indicatie / bij het laten uitvoeren van het diagnostisch onderzoek bij mij kind.	3.80 (*N*=44)	3.57 (*N*=303)	3.52 (*N*=319)
Ik kreeg voldoende informatie over wat een indicatie/het diagnostisch onderzoek is.	3.84 (*N*=45)	3.72 (*N*=302)	3.71 (*N*=318)
Ik had vertrouwen in de indicatieprocedure/het diagnostisch onderzoek.	3.98 (*N*=44)	3.63 (*N*=303)	3.55 (*N*=319)
Ik had vertrouwen in de deskundigheid van degenen die de indicatie/het diagnostisch onderzoek hebben voorbereid.	4.07 (*N*=45)	3.82 (*N*=302)	3.77 (*N*=319)
Ik had vertrouwen in de deskundigheid van degenen die de indicatieaanvraag/het diagnostisch onderzoek hebben beoordeeld/uitgevoerd.	4.09[a] (*N*=45)	3.73 (*N*=300)	3.57[a] (*N*=319)
Ik kreeg voldoende informatie over waarom de indicatieaanvraag was afgekeurd/goedgekeurd / over de uitslagen van het diagnostisch onderzoek.	4.02[a] (*N*=44)	3.70 (*N*=302)	3.52[a] (*N*=319)
Ik ben goed geholpen bij de stappen die nodig waren voor de indicatie.	3.94 (*N*=36)	3.73 (*N*=259)	3.52 (*N*=286)

[a] *Significante verschillen*

Tabel III.30 Verschillen in schoolkeuze en samenwerking tussen ouders met een kind in het regulier en speciaal onderwijs en tussen indicatie-ouders en ondersteuning-ouders

Item	Regulier onderwijs	Speciaal onderwijs	Indicatie-ouders	Ondersteuning-ouders
Het kiezen tussen gewoon en speciaal onderwijs vond ik…				
– Ingewikkeld	3.42 (*N*=100)	3.28 (*N*=81)		
– Tijd	3.33 (*N*=100)	3.28 (*N*=81)		
Ik wist bij wie ik terecht kon.	3.71[a] (*N*=432)	3.46[a] (*N*=237)	3.60 (*N*=577)	6.67 (*N*=94)
Ik vond de samenwerking prettig.	3.75 (*N*=429)	3.57 (*N*=235)	3.69 (*N*=572)	3.60 (*N*=94)
Ik had met weinig[33] mensen te maken.	3.54[a] (*N*=531)	3.30[a] (*N*=237)	3.43 (*N*=576)	3.54 (*N*=94)
De samenwerking was goed.	3.72 (*N*=430)	3.57 (*N*=235)	3.67 (*N*=574)	3.63 (*N*=93)

[a] *Significante verschillen*

---

33 In de vragenlijst stond in plaats van weinig 'te veel'.

Tabel III.31 Verschillen in schoolkeuze en samenwerking tussen ouders met een kind op het PO, VO en SO

Item		PO	VO	SO
Het kiezen tussen gewoon en speciaal onderwijs vond ik…				
	Ingewikkeld	3.21 (*N*=61)	3.74 (*N*=39)	3.28 (*N*=81)
	Tijd	3.21 (*N*=61)	3.51 (*N*=39)	3.28 (*N*=81)
Ik wist bij wie ik terecht kon.		3.75 (*N*=238)	3.65 (*N*=194)	3.46 (*N*=237)
Ik vond de samenwerking prettig.		3.78 (*N*=236)	3.71 (*N*=193)	3.57 (*N*=235)
Ik had met weinig[34] mensen te maken.		3.59[a] (*N*=237)	3.47 (*N*=194)	3.30[a] (*N*=237)
De samenwerking was goed.		3.74 (*N*=236)	3.70 (*N*=194)	3.57 (*N*=235)

[a] *Significante verschillen*

Tabel III.32 Verschillen in schoolkeuze en samenwerking tussen ouders met een kind met verschillende etnische achtergronden en tussen ouders van jongens en meisjes

Item		Autochtoon	Westerse allochtoon	Niet-Westerse allochtoon	Jongens	Meisjes
Het kiezen tussen gewoon en speciaal onderwijs vond ik…						
	Ingewikkeld	3.37 (*N*=158)	3.57 (*N*=14)	2.89 (*N*=9)	3.35 (*N*=129)	3.38 (*N*=52)
	Tijd	3.28 (*N*=158)	3.71 (*N*=14)	3.11 (*N*=9)	3.31 (*N*=128)	3.30 (*N*=53)
Ik wist bij wie ik terecht kon.		3.64 (*N*=595)	3.34 (*N*=38)	3.47 (*N*=38)	3.64 (*N*=473)	3.55 (*N*=198)
Ik vond de samenwerking prettig.		3.69 (*N*=591)	3.53 (*N*=38)	3.68 (*N*=37)	3.70 (*N*=469)	3.63 (*N*=197)
Ik had met weinig[35] mensen te maken.		3.46 (*N*=594)	3.24 (*N*=38)	3.42 (*N*=38)	3.41 (*N*=473)	3.54 (*N*=197)
De samenwerking was goed.		3.68 (*N*=591)	3.61 (*N*=38)	3.55 (*N*=38)	3.69 (*N*=470)	3.60 (*N*=197)

[a] *Significante verschillen*

34 In de vragenlijst stond in plaats van weinig 'te veel'.
35 In de vragenlijst stond in plaats van weinig 'te veel'.

Tabel III.33 Verschillen in schoolkeuze en samenwerking tussen ouders met een laag, gemiddeld en hoog opleidingsniveau

Item		Laag opleidingsniveau	Gemiddeld opleidingsniveau	Hoog opleidingsniveau
Het kiezen tussen gewoon en speciaal onderwijs vond ik...				
	Ingewikkeld	3.90[36] (*N* = 10)	3.60 (*N*=73)	3.06 (*N*=87)
	Tijd	4.00[37] (*N* = 10)	3.41 (*N*=74)	3.11 (*N*=87)
Ik wist bij wie ik terecht kon.		3.88 (*N*=42)	3.62 (*N*=287)	3.58 (*N*=310)
Ik vond de samenwerking prettig.		4.12[a] (*N*=42)	3.74 (*N*=284)	3.56[a] (*N*=308)
Ik had met weinig[38] mensen te maken.		3.45 (*N*=42)	3.76 (*N*=286)	3.44 (*N*=310)
De samenwerking was goed.		4.07 (*N*=42)	3.69 (*N*=285)	3.59 (*N*=308)

[a] *Significante verschillen*

Tabel III.34 Verschillen op de schalen tussen indicatie-ouders met kinderen op het regulier en speciaal onderwijs en tussen verschillende schooltypes

Item	Regulier onderwijs	Speciaal onderwijs		PO	VO	SO
Tijd en gemak	2.98 (*N* = 384)	2.89 (*N* = 195)		2.92 (*N* = 209)	3.05 (*N* = 175)	2.89 (*N* = 195)
Nut	3.64 (*N* = 307)	3.66 (*N* = 173)		3.69 (*N* = 180)	3.56 (*N* = 127)	3.66 (*N* = 173)
Oordeel indicatieprocedure	3.63 (*N* = 388)	3.59 (*N* = 201)		3.65 (*N* = 212)	3.60 (*N* = 176)	3.59 (*N* = 201)
Samenwerking	3.74[a] (*N* = 379)	3.49[a] (*N* = 188)		3.74 (*N* = 209)	3.74 (*N* = 170)	3.49 (*N* = 188)
Oordeel ondersteuning	3.47 (*N* = 384)	3.38 (*N* = 189)		3.45 (*N* = 213)	3.50 (*N* = 171)	3.38 (*N* = 189)

[a] *Significante verschillen*

36 Deze groep was te klein om met de andere groepen te vergelijken.
37 Deze groep was te klein om met de andere groepen te vergelijken.
38 In de vragenlijst stond in plaats van weinig ‘te veel’.

Tabel III.35 Verschillen op de schalen tussen indicatie-ouders met een kind met verschillende etnische achtergronden en tussen ouders van jongens en meisjes

Item	Autochtoon	Westerse allochtoon	Niet-Westerse allochtoon	Jongens	Meisjes
Tijd en gemak	2.95 (*N* = 517)	2.74 (*N* = 33)	2.95 (*N* = 33)	2.90^{a} (*N* = 414)	3.10^{a} (*N* = 169)
Nut	3.65 (*N* = 431)	3.56 (*N* = 27)	3.65 (*N* = 23)	3.65 (*N* = 343)	3.60 (*N* = 138)
Oordeel indicatieprocedure	3.61 (*N* = 526)	3.46 (*N* = 35)	3.61 (*N* = 31)	3.61 (*N* = 417)	3.60 (*N* = 175)
Samenwerking.	3.67 (*N* = 504)	3.53 (*N* = 35)	3.67 (*N* = 30)	3.68 (*N* = 406)	3.57 (*N* = 163)
Oordeel ondersteuning	3.46 (*N* = 509)	3.28 (*N* = 33)	3.46 (*N* = 31)	3.48 (*N* = 406)	3.33 (*N* = 167)

^{a} *Significante verschillen*

Tabel III.36 Verschillen op de schalen tussen indicatie-ouders met verschillende opleidingsniveaus

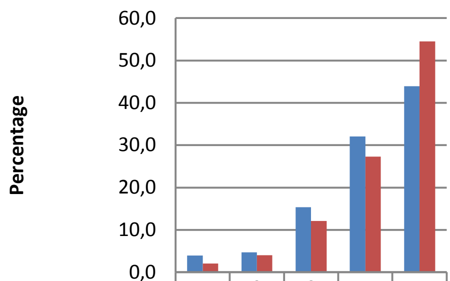
Item	Laag opleidingsniveau	Gemiddeld opleidingsniveau	Hoog opleidingsniveau
Tijd en gemak	3.26^{a} (*N* = 35)	3.04 (*N* = 245)	2.87^{a} (*N* = 274)
Nut	3.89 (*N* = 27)	3.74^{a} (*N* = 202)	3.53^{a} (*N* = 232)
Oordeel indicatieprocedure	3.88 (*N* = 34)	3.63 (*N* = 255)	3.54 (*N* = 285)
Samenwerking.	3.97 (*N* = 32)	3.69 (*N* = 240)	3.58 (*N* = 272)
Oordeel ondersteuning	3.73 (*N* = 35)	3.40 (*N* = 254)	3.43 (*N* = 277)

^{a} *Significante verschillen*

Bijlage III.D Grafieken itemscores ervaren bureaucratie ouders

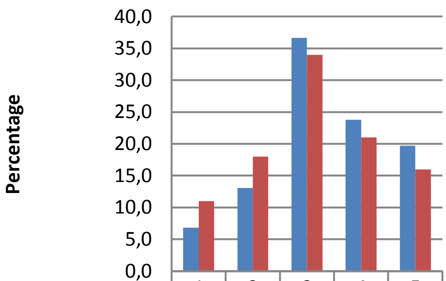
In deze bijlage zijn de frequenties per itemscore te vinden. Bij onderstaande vragen staat een score van 1 voor 'helemaal niet nuttig/ingewikkeld/lang duren' of 'heel weinig tijd kosten/gedoe' en een score van 5 voor 'heel nuttig/ingewikkeld/lang duren' of 'heel veel tijd kosten/gedoe'.

Het diagnostisch onderzoek bij mijn kind vond ik... Nut



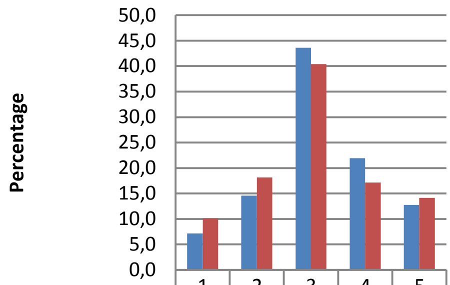
	1	2	3	4	5
Indicatie	3,9	4,7	15,4	32,1	43,9
Ondersteuning	2,0	4,0	12,1	27,3	54,5

Het diagnostisch onderzoek bij mijn kind vond ik... tijd



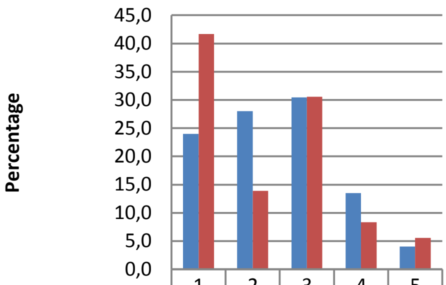
	1	2	3	4	5
Indicatie	6,8	13,1	36,6	23,8	19,7
Ondersteuning	11,0	18,0	34,0	21,0	16,0

Het diagnostisch onderzoek bij mijn kind vond ik... Duur



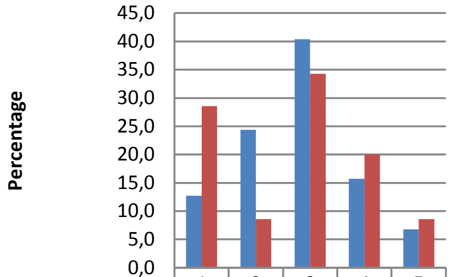
	1	2	3	4	5
Indicatie	7,2	14,5	43,6	21,9	12,7
Ondersteuning	10,1	18,2	40,4	17,2	14,1

Het maken van een handelingsplan/ ontwikkelingsperspectief vond ik... Gedoe



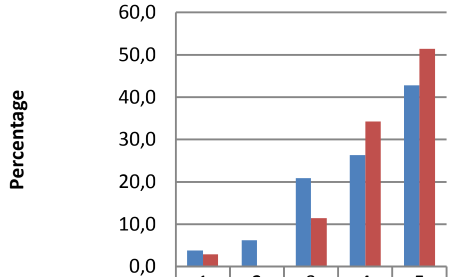
	1	2	3	4	5
Indicatie	24,0	28,0	30,5	13,5	4,0
Ondersteuning	41,7	13,9	30,6	8,3	5,6

Het maken van een handelingsplan/ ontwikkelingsperspectief vond ik... Tijd



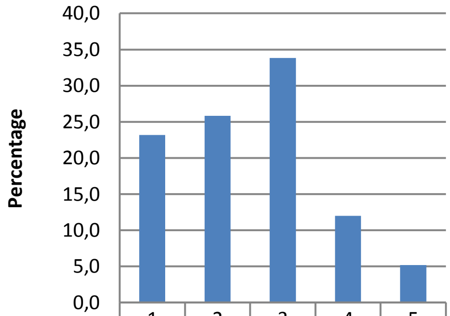
	1	2	3	4	5
Indicatie	12,7	24,4	40,4	15,7	6,8
Ondersteuning	28,6	8,6	34,3	20,0	8,6

Het maken van een handelingsplan/ ontwikkelingsperspectief vond ik... Nut



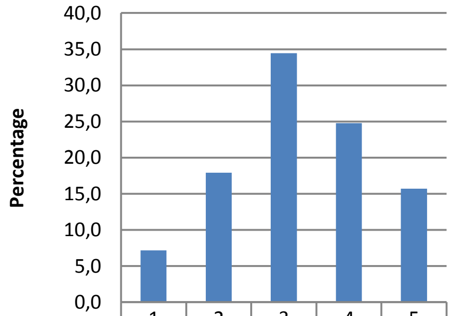
	1	2	3	4	5
Indicatie	3,8	6,2	20,9	26,3	42,8
Ondersteuning	2,9	0	11,4	34,3	51,4

De formulieren die ik in moest vullen voor de indicatie vond ik... Ingewikkeld

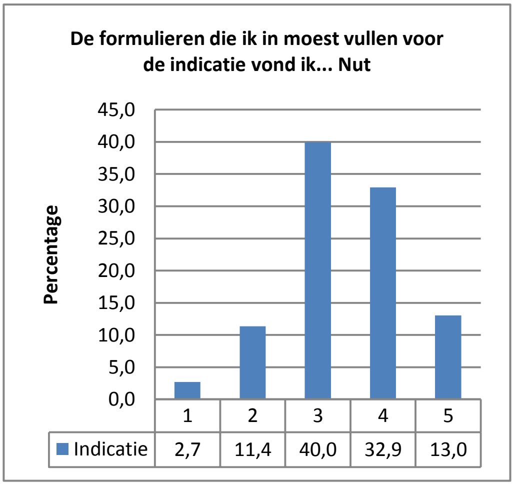


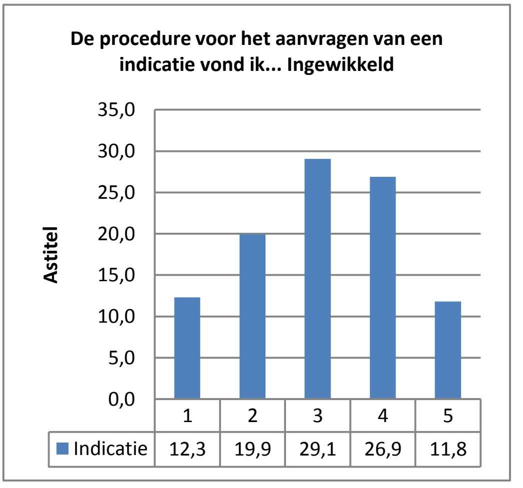
	1	2	3	4	5
Indicatie	23,2	25,8	33,8	12,0	5,2

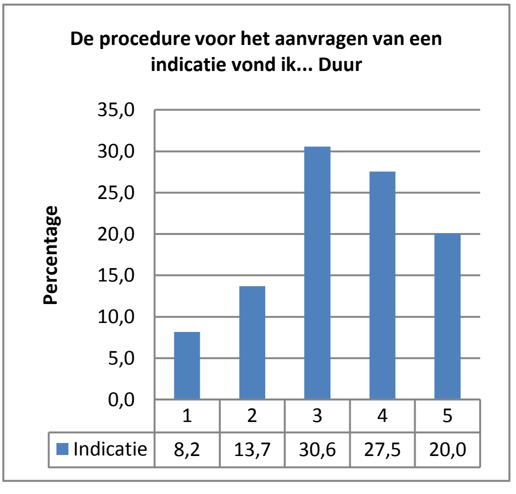
De formulieren die ik in moest vullen voor de indicatie vond ik... Tijd

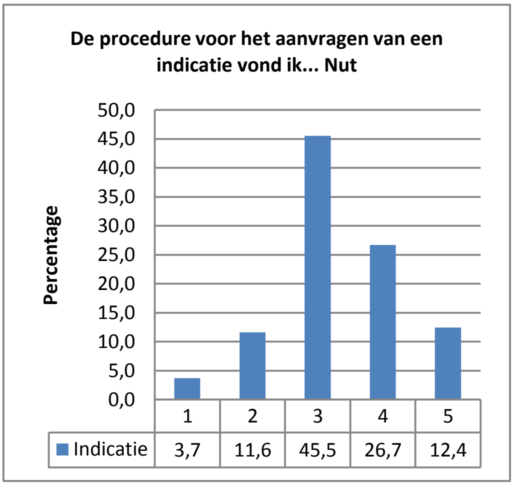


	1	2	3	4	5
Indicatie	7,2	17,9	34,4	24,7	15,7

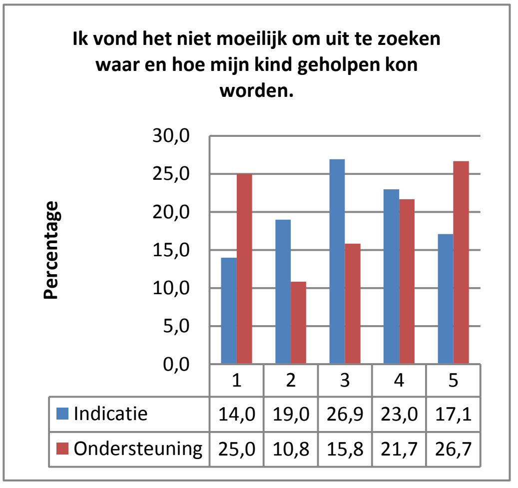

De formulieren die ik in moest vullen voor de indicatie vond ik... Nut
Percentage
45,0
40,0
35,0
30,0
25,0
20,0
15,0
10,0
5,0
0,0
1
2
3
4
5
Indicatie
2,7
11,4
40,0
32,9
13,0


De procedure voor het aanvragen van een indicatie vond ik... Ingewikkeld
Astitel
35,0
30,0
25,0
20,0
15,0
10,0
5,0
0,0
1
2
3
4
5
Indicatie
12,3
19,9
29,1
26,9
11,8

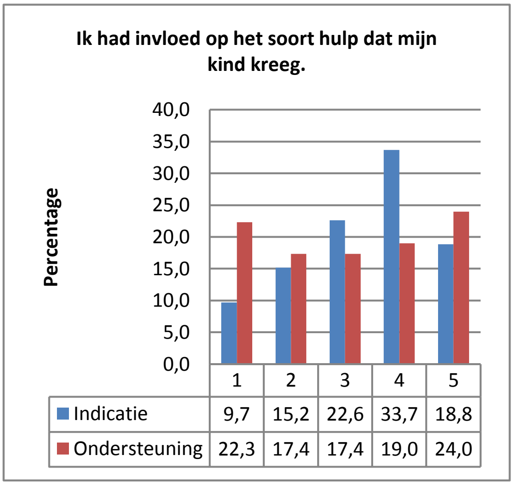

De procedure voor het aanvragen van een indicatie vond ik... Duur
Percentage
35,0
30,0
25,0
20,0
15,0
10,0
5,0
0,0
1
2
3
4
5
Indicatie
8,2
13,7
30,6
27,5
20,0


De procedure voor het aanvragen van een indicatie vond ik... Nut
Percentage
50,0
45,0
40,0
35,0
30,0
25,0
20,0
15,0
10,0
5,0
0,0
1
2
3
4
5
Indicatie
3,7
11,6
45,5
26,7
12,4

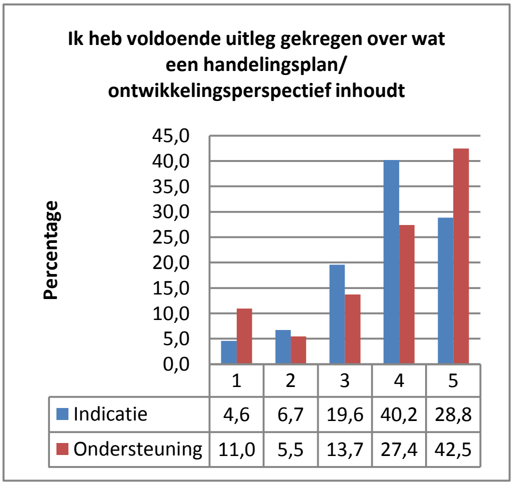
Vanaf onderstaande grafieken staat een score van 1 voor 'helemaal niet van toepassing' en een score van 5 voor 'helemaal van toepassing'.



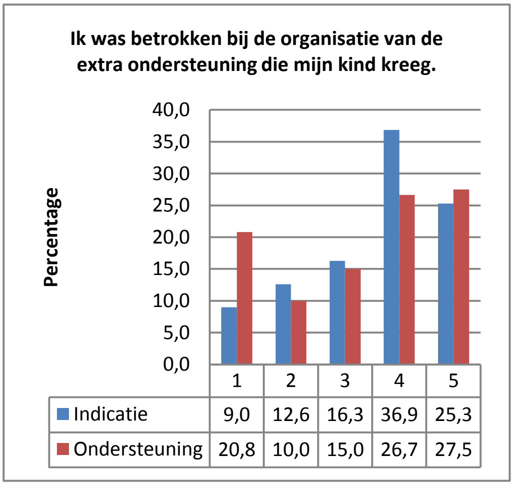
	1	2	3	4	5
Indicatie	14,0	19,0	26,9	23,0	17,1
Ondersteuning	25,0	10,8	15,8	21,7	26,7



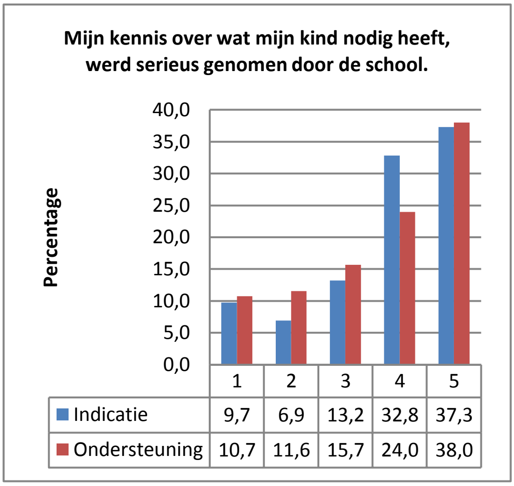
	1	2	3	4	5
Indicatie	9,7	15,2	22,6	33,7	18,8
Ondersteuning	22,3	17,4	17,4	19,0	24,0



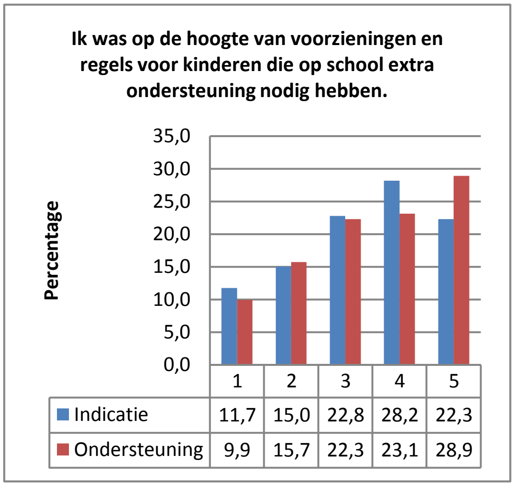
	1	2	3	4	5
Indicatie	4,6	6,7	19,6	40,2	28,8
Ondersteuning	11,0	5,5	13,7	27,4	42,5



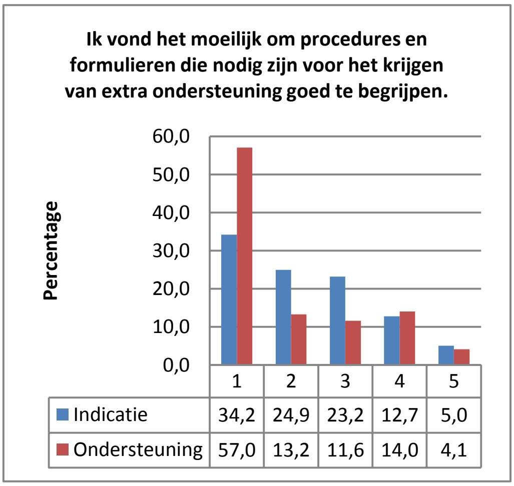
	1	2	3	4	5
Indicatie	9,0	12,6	16,3	36,9	25,3
Ondersteuning	20,8	10,0	15,0	26,7	27,5



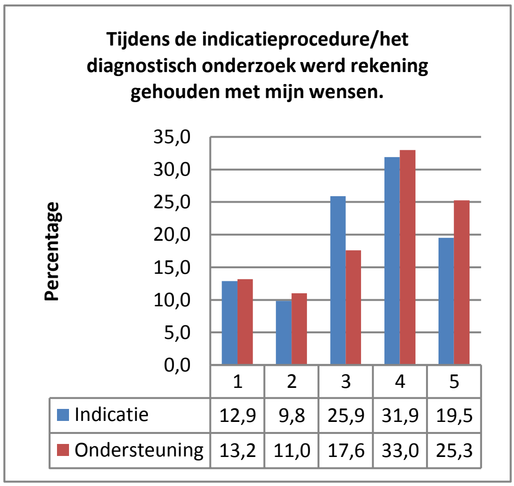
	1	2	3	4	5
Indicatie	9,7	6,9	13,2	32,8	37,3
Ondersteuning	10,7	11,6	15,7	24,0	38,0



	1	2	3	4	5
Indicatie	11,7	15,0	22,8	28,2	22,3
Ondersteuning	9,9	15,7	22,3	23,1	28,9

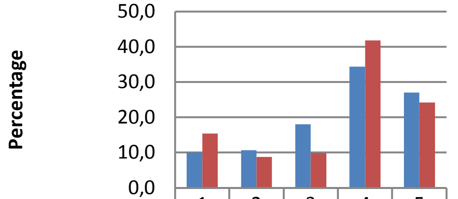


	1	2	3	4	5
Indicatie	34,2	24,9	23,2	12,7	5,0
Ondersteuning	57,0	13,2	11,6	14,0	4,1



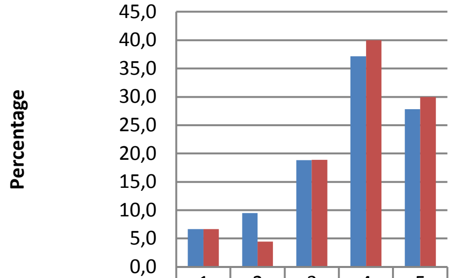
	1	2	3	4	5
Indicatie	12,9	9,8	25,9	31,9	19,5
Ondersteuning	13,2	11,0	17,6	33,0	25,3

Ik kreeg voldoende ondersteuning bij het verzamelen van alle gegevens die nodig waren voor de indicatie/bij het laten uitvoeren van het diagnostisch onderzoek bij mij kind.



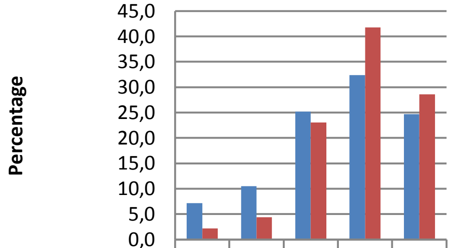
	1	2	3	4	5
Indicatie	10,0	10,7	18,0	34,3	27,0
Ondersteuning	15,4	8,8	9,9	41,8	24,2

Ik kreeg voldoende informatie over wat een indicatie/het diagnostisch onderzoek is.



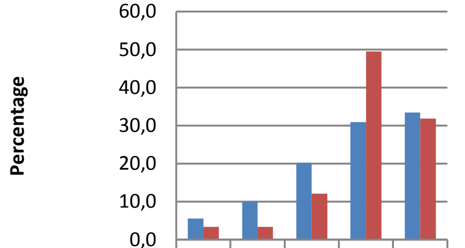
	1	2	3	4	5
Indicatie	6,7	9,5	18,8	37,2	27,8
Ondersteuning	6,7	4,4	18,9	40,0	30,0

Ik had vertrouwen in de indicatieprocedure/het diagnostisch onderzoek.



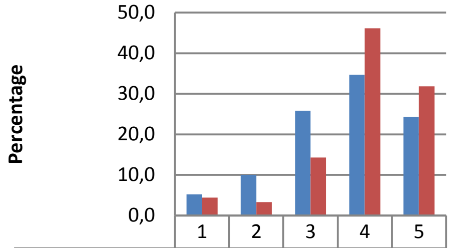
	1	2	3	4	5
Indicatie	7,2	10,5	25,2	32,4	24,7
Ondersteuning	2,2	4,4	23,1	41,8	28,6

Ik had vertrouwen in de deskundigheid van degenen die de indicatie/het diagnostisch onderzoek hebben voorbereid.



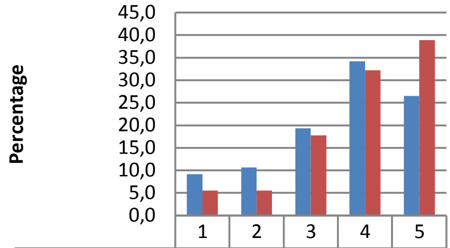
	1	2	3	4	5
Indicatie	5,5	10,0	20,2	30,9	33,4
Ondersteuning	3,3	3,3	12,1	49,5	31,9

Ik had vertrouwen in de deskundigheid van degenen die de indicatieaanvraag/het diagnostisch onderzoek hebben beoordeeld/uitgevoerd.



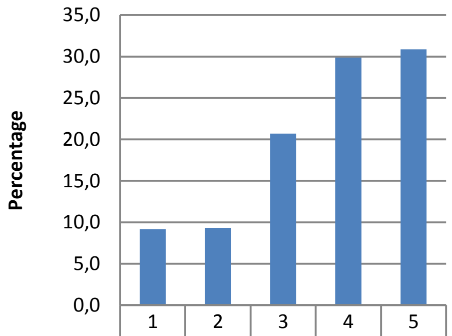
	1	2	3	4	5
Indicatie	5,2	10,1	25,8	34,7	24,3
Ondersteuning	4,4	3,3	14,3	46,2	31,9

Ik kreeg voldoende informatie over waarom de indicatieaanvraag was afgekeurd/goedgekeurd / over de uitslagen van het diagnostisch onderzoek.



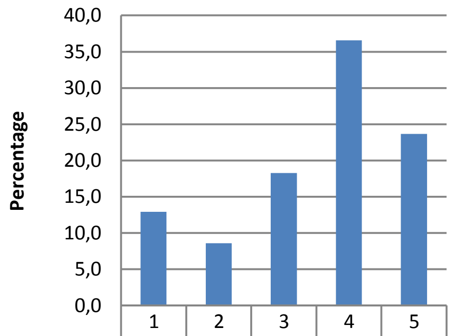
	1	2	3	4	5
Indicatie	9,2	10,7	19,4	34,2	26,5
Ondersteuning	5,6	5,6	17,8	32,2	38,9

Ik ben goed geholpen bij de stappen die nodig waren voor de indicatie.

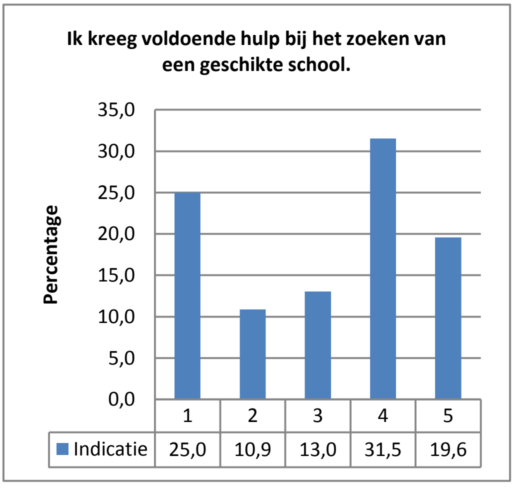


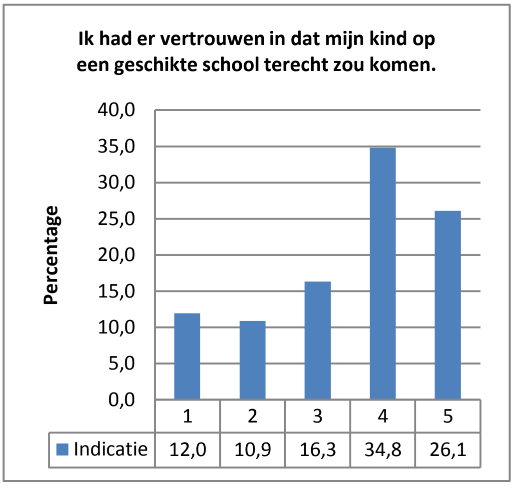
	1	2	3	4	5
Indicatie	9,2	9,3	20,7	29,9	30,9

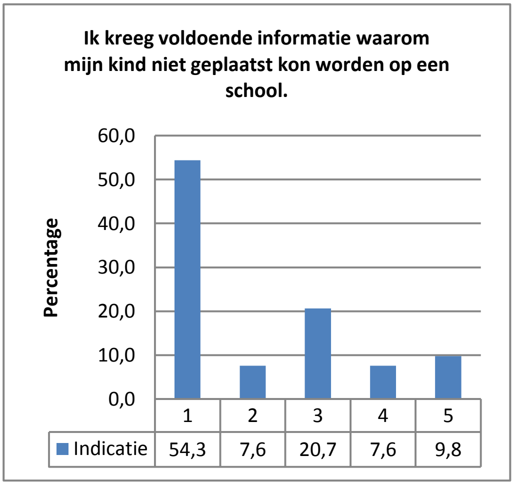
Bij de schoolkeuze werd rekening gehouden met mijn wensen.

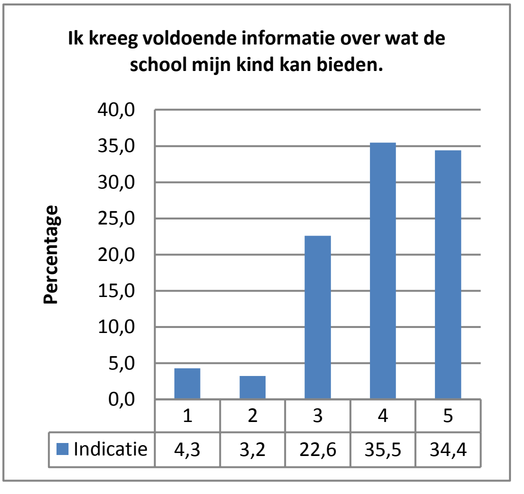


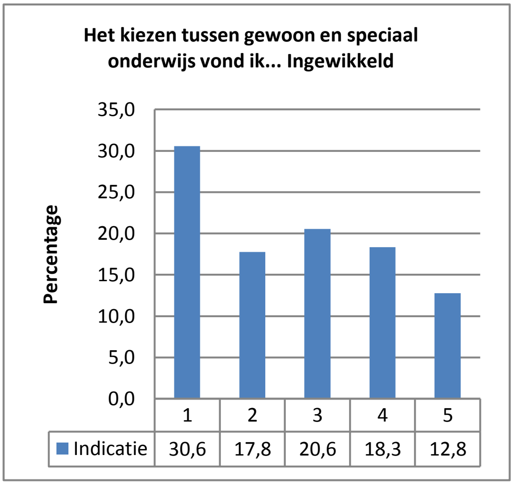
	1	2	3	4	5
Indicatie	12,9	8,6	18,3	36,6	23,7

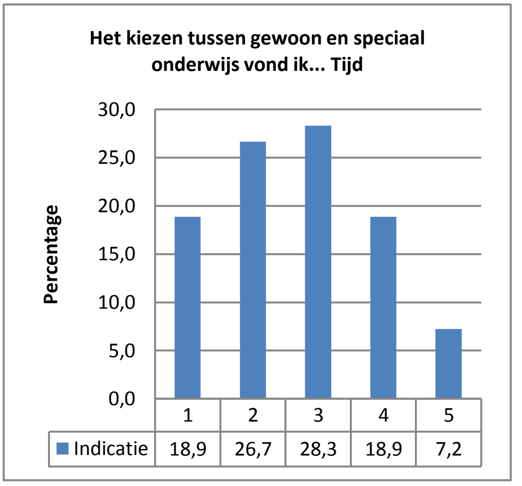

Ik kreeg voldoende hulp bij het zoeken van een geschikte school.
Percentage
35,0
30,0
25,0
20,0
15,0
10,0
5,0
0,0
1 2 3 4 5
Indicatie 25,0 10,9 13,0 31,5 19,6

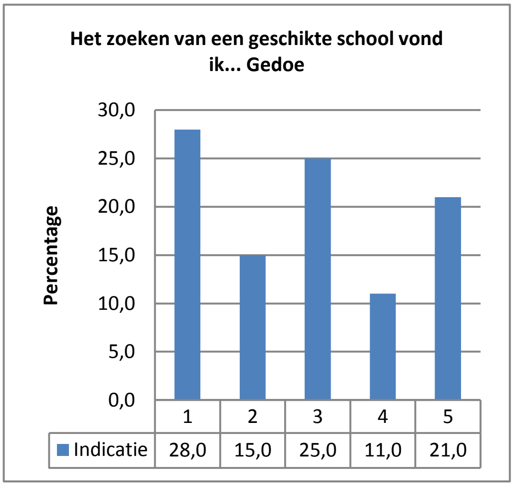

Ik had er vertrouwen in dat mijn kind op een geschikte school terecht zou komen.
Percentage
40,0
35,0
30,0
25,0
20,0
15,0
10,0
5,0
0,0
1 2 3 4 5
Indicatie 12,0 10,9 16,3 34,8 26,1

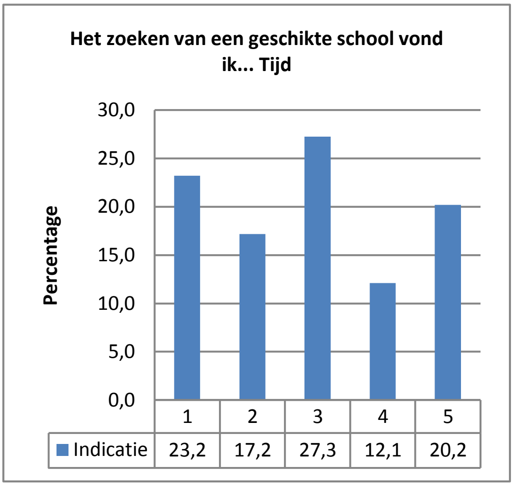

Ik kreeg voldoende informatie waarom mijn kind niet geplaatst kon worden op een school.
Percentage
60,0
50,0
40,0
30,0
20,0
10,0
0,0
1 2 3 4 5
Indicatie 54,3 7,6 20,7 7,6 9,8

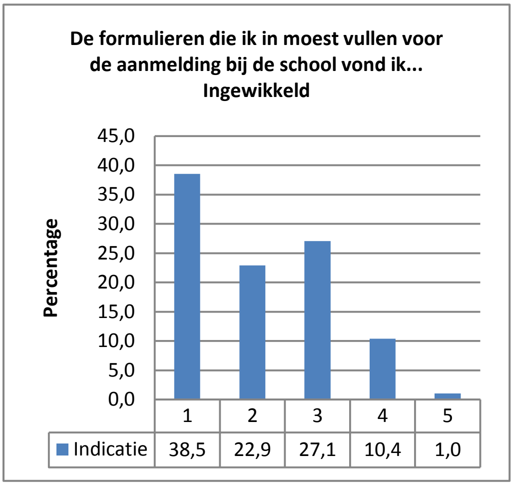

Ik kreeg voldoende informatie over wat de school mijn kind kan bieden.
Percentage
40,0
35,0
30,0
25,0
20,0
15,0
10,0
5,0
0,0
1 2 3 4 5
Indicatie 4,3 3,2 22,6 35,5 34,4

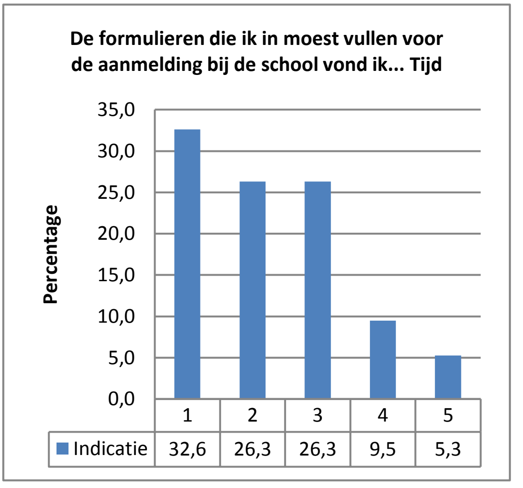

Het kiezen tussen gewoon en speciaal onderwijs vond ik... Ingewikkeld
35,0
30,0
25,0
20,0
15,0
10,0
5,0
0,0
Percentage
1
2
3
4
5
Indicatie
30,6
17,8
20,6
18,3
12,8


Het kiezen tussen gewoon en speciaal onderwijs vond ik... Tijd
30,0
25,0
20,0
15,0
10,0
5,0
0,0
Percentage
1
2
3
4
5
Indicatie
18,9
26,7
28,3
18,9
7,2

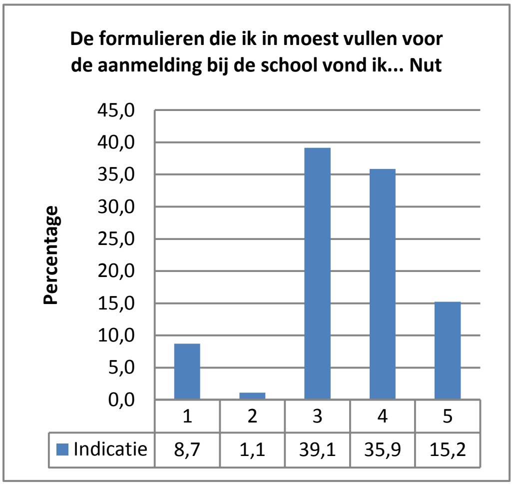

Het zoeken van een geschikte school vond ik... Gedoe
30,0
25,0
20,0
15,0
10,0
5,0
0,0
Percentage
1
2
3
4
5
Indicatie
28,0
15,0
25,0
11,0
21,0

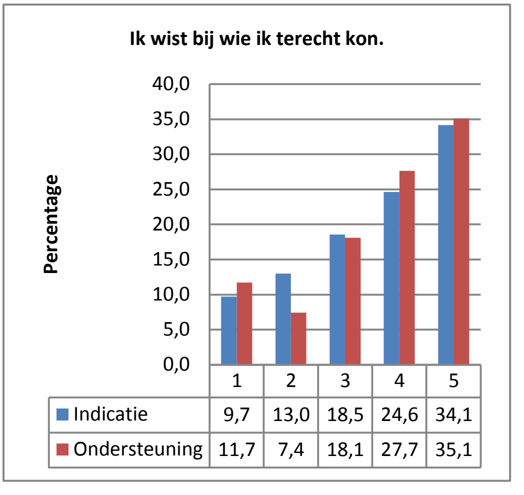

Het zoeken van een geschikte school vond ik... Tijd
30,0
25,0
20,0
15,0
10,0
5,0
0,0
Percentage
1
2
3
4
5
Indicatie
23,2
17,2
27,3
12,1
20,2

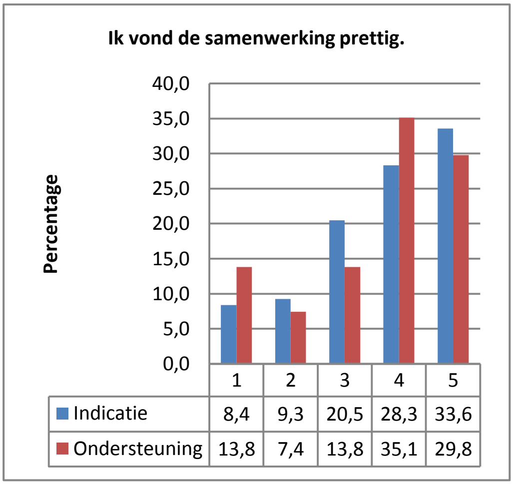


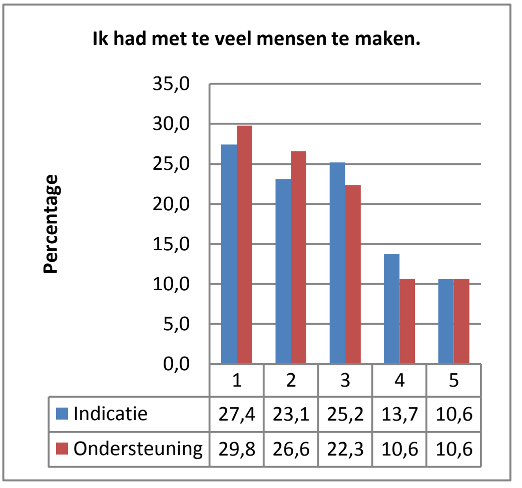


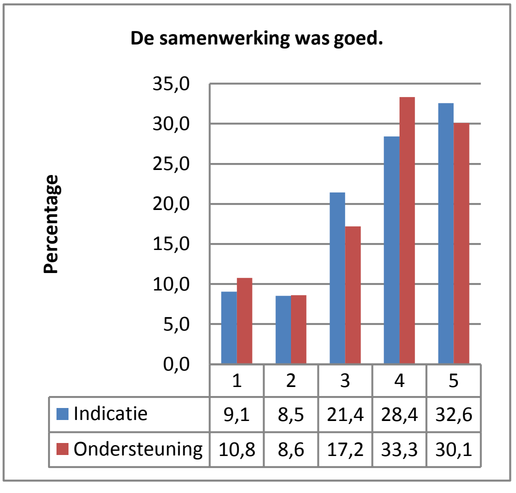
Vanaf hier staat een score van 1 voor ‘helemaal niet van toepassing’ en een score van 5 voor ‘helemaal van toepassing’.






Ik vond de samenwerking prettig.
Percentage
40,0
35,0
30,0
25,0
20,0
15,0
10,0
5,0
0,0
1 2 3 4 5
Indicatie 8,4 9,3 20,5 28,3 33,6
Ondersteuning 13,8 7,4 13,8 35,1 29,8


Ik had met te veel mensen te maken.
Percentage
35,0
30,0
25,0
20,0
15,0
10,0
5,0
0,0
1 2 3 4 5
Indicatie 27,4 23,1 25,2 13,7 10,6
Ondersteuning 29,8 26,6 22,3 10,6 10,6


De samenwerking was goed.
Percentage
35,0
30,0
25,0
20,0
15,0
10,0
5,0
0,0
1 2 3 4 5
Indicatie 9,1 8,5 21,4 28,4 32,6
Ondersteuning 10,8 8,6 17,2 33,3 30,1

Recent uitgegeven rapporten Kohnstamm Instituut

929 Gevers Deynoot-Schaub, M.J.J.M., Helmerhorst, K.O.W., Fukkink, R.G., & Bollen, I.
Ontwikkeling Meetinstrument Pedagogische Kwaliteit Gastouderopvang.

928 Boogaard, M., Bollen, I.
Gastouders in beeld.

927 Heemskerk, I.M.C.C., Pater, C.J., Dikkers, A.L.C., & Eck, E. van.
Professionalisering van schoolleiders.

926 Snoek, M., Sligte, H.W., Eck, E. van, Schriemer, M.P., Emmelot, Y.W.
Impulsen voor vernieuw(en)d onderwijs.

925 Meijer, J., Karssen, A.M.
Effecten van het oefenen met Rekentuin.

924 Veen, I. van der, Weijers, D., Dikkers, A.L.C., Hornstra, L. & Peetsma, T.T.D.
Een praktijkreviewstudie naar het motiveren van leerlingen met verschillende prestatieniveaus en sociale en etnische achtergrond.

923 Roeleveld, J., Karssen, A.M., Ledoux, G.
Samenstelling van de klas en cognitieve en sociaal-emotionele uitkomsten.

922 Boogaard, M., Bollen, I., Dikkers, A.L.C.
Gastouderopvang in West-Europese landen.

921 Ledoux, G., Eck, E. van, Heemskerk I.M.C.C., Veen, A., Sligte, H., m.m.v. Dikkers, A.L.C. en Bollen, I.
Impact van de Commissie Dijsselbloem op onderwijsbeleid.

920 Veen, A., Fukkink, R., Gevers Deynoot-Schaub, M.J.J.M., Heurter, A.M.H., Helmerhorst, K., Bollen, I.
Pedagogische kwaliteit gemeten in peuterspeelzalen.

Deze rapporten zijn te bestellen via: secr@kohnstamm.uva.nl
Voor meer informatie, zie; http://www.kohnstamminstituut.uva.nl